Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual

Jordi Borja

TESIS DOCTORAL DE JORDI BORJA

REVOLUCIÓN URBANA Y DERECHOS CIUDADANOS: CLAVES PARA INTERPRETAR LAS CONTRADICCIONES DE LA CIUDAD ACTUAL

Departamento de Geografía Humana
Programa: Sociedad, Cultura y Terrorio
Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona.

Director: Horacio Capel
Tutor: Carles Carreras

Barcelona, marzo 2012

AGRAÏMENTS

A Horacio Capel que em va animar amb paciència i cordialitat a que presentés una tesi a partir dels meus treballs dels darrers anys. Es el director de la tesi, ha llegit els treballs elaborats al llarg de tres anys, m'ha fet comentaris sempre adients i ha fet les gestions imprescindibles per que es posés en marxa el complicat procediment administratiu.
A Isabel Pujadas que ha guiat amb molta delicadesa aquest procés que a mi em superava totalment i ha estat molt comprensiva amb la meva incapacitat per estar atent als temps procedimentals.

També a Jordi Guiu de la Universitat Pompeu Fabra i a Maria Dolors García Ramón de la Universitat Autònoma que es van oferir a gestionar el doctorat a les seves Universitats.
A Enrich Lluch que em va encarregar l'ensenyament de Geografia Urbana a la Universitat Autònoma a partir de 1971, on vaig romandre 14 anys. I anteriorment he d'agrair a Manuel Ribas Piera i a Francesc Gomà i a Claudi Esteva que van ser els primers que em van obrir les portes de l'Escola d'Arquitectura i de la Universitat de Barcelona quan jo encara residia a Paris a finals dels anys 60 i la meva situació legal era delicada.

A Marina Subirats amb qui vaig compartir les classes en els primers anys de docència a la Universitat de Barcelona i a Manuel Castells, amb qui vam iniciar vides paral·leles fa mig segle. Sempre m'han animat amb el seu exemple i el seu suport a no deixar del tot l'activitat universitària.

A Jordi Solé Tura, el vaig conèixer com a professor al 1958, el vaig retrobar a l'any 1961 com dirigent polític i al que he d'agrair que m'oferís la seva amistat incondicional al llarg de 50 anys.

No puc citar a tots amics i amigues que m'han acompanyat en una vida en la que sempre he barrejat l'activitat intel·lectual i acadèmica amb la política. De tots ells he après. Companys i companyes del PSUC, de la FAVB i dels barris, de Comissions Obreres, de Bandera Roja, del Ceumt, de l'Ajuntament i de l'Àrea metropolitana de Barcelona, de l'equip que hem treballat plegats en els darrers 15 anys a Urban T.C. i a la UOC, de DESC i de la Fundació Fòrum. I de la informal "Internacional urbana", els amics i amigues de Paris, d'Itàlia, de Buenos Aires, de México, de Xile, de Brasil, de Colòmbia, d'Ecuador, d'Uruguay, de Cuba, d'Estats Units.

A les persones estimades amb les que he compartit etapes importants de la meva vida des del inici de la meva activitat docent a la Universitat: Carme Guinea, Silvia Sánchez Zelaschi i actualment Dolors Comas d'Argemir. A ella, que m'ha animat en tot moment a fer i acabar la tesi.

A Maja Drnda, amb qui treballem plegats des dels anys 90. Sense ella aquesta tesi no hauria agafat mai forma. Gràcies.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Presentación universitaria del autor

Justificación del idioma elegido

Títulos académicos

Relación entre la actividad académica y la actividad profesional y política: opción por la transversalidad

Razones para optar al título de doctor

Sobre el proceso de producción del texto y presentación de la temática de la obra

PRESENTACIÓN UNIVERSITARIA

Jordi Borja actualmente Director del Área de Gestión de la Ciudad y Urbanismo en la Universitat Oberta de Catalunya desde 2006.
Anteriormente fue profesor de Sociología Urbana de la Escuela de Arquitectura de Barcelona (1967-69), de Introducción a la Sociología en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Barcelona (1968-1971) y de Geografía Urbana en la Universidad Autónoma de Barcelona (1971- 1984).

Entre 1980 y 1995 ocupó cargos políticos de base electiva: diputado en el Parlament de Catalunya y miembro del gobierno del Ayuntamiento de Barcelona.
En sus sucesivos cargos en el gobierno de Barcelona, teniente de alcalde, vicepresidente ejecutivo del Área Metropolitana, Ponente de la Carta Municipal y Delegado de Relaciones Internacionales, a parte de otras funciones citaremos aquéllas de contenido intelectual y que se hicieron vinculadas a equipos universitarios. Dirigió la elaboración de los estudios que llevaron a la Descentralización territorial de la ciudad, diseñó el modelo descentralizador y gestionó su aprobación y posterior ejecución. También

elaboró estudios sobre formas de gobierno, competencias y estrategias de las ciudades y áreas metropolitanas. Dirigió los estudios previos de la Carta Municipal y fue ponente de la elaboración del primer proyecto. Hizo estudios sobre las tecnologías urbanas y diseñó y presidió una empresa pública dedicada a su promoción. Elaboró distintos informes sobre el rol de las ciudades en la gobernabilidad global que condujeron a la creación de la Unión mundial de ciudades.

Entre 1995 y 2006 ha dirigido cursos y seminarios de nivel de postgrado en la Universitat Politécnica de Catalunya y en la Universidad de Barcelona, así como en Universidades europeas (Paris especialmente, Roma, Londres) y americanas (Nueva York, Buenos Aires, México, Santiago de Chile, Bogotá, Sao Paulo, etc.) y ha dirigido la Consultora Jordi Borja-Urban Technology Consulting, que ha desarrollado su actividad en España, Francia, Portugal y América Latina (México, Argentina, Colombia, Chile, Brasil, etc.).

JUSTIFICACIÓN DEL IDIOMA ELEGIDO

El deseo del autor era presentar su trabajo escrito en catalán. Dos razones nos han hecho optar por el castellano. Una parte importante de los materiales base estaban escritos en castellano. Y además estaba ya comprometida la publicación inmediata en esta lengua (lo que no excluye una posible edición en catalán). Como no siempre conviene seguir el precepto ignaciano de elegir el camino más difícil hemos optado por el más cómodo.

CURRÍCULO RESUMIDO

En el trabajo complementario que denominamos "**Justificación autobiográfica**" incluimos un currículo extenso y una relación de trabajos académicos y profesionales.

Títulos académicos

Licenciado en Letras/Sociología-Geografía Humana, Diploma de Estudios Superiores de Geografía Humana, Maestría de Urbanismo y curso de doctorado dirigido por Pierre George.
Todos estos estudios fueron realizados en la Universidad de Paris (1962-1967).
Se pueden adjuntar los correspondientes certificados así como dos cartas manuscritas de los profesores que dirigieron su Memoria de postgrado de Geografía humana y el curso de doctorado (Pierre George) y su tesis de Maestría de Urbanismo (Michel Rochefort).

Anteriormente se habían iniciado los estudios de Derecho (1958-62) en Barcelona que se interrumpieron debido a que estuve obligado a abandonar el país a finales de 1961. Le faltan dos materias para obtener el título de licenciado: Derecho Civil 4º y Derecho Internacional Privado.

Los estudios de Sociología (licenciatura) y Geografía Humana (diploma de postgrado) realizados en Paris le fueron convalidados en España y recibió el título de licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense en 1984.

Relación entre la actividad académica y la actividad profesional y política: opción por la transversalidad.

Compaginé mus estudios en Paris con trabajos intermitentes como ayudante de investigación en estudios de geografía urbana (con Michel Coquery y Yves Lacoste), de antropología social (con Jean Cuisenier y Dominique Schanaper) y de sociología de la cultura (con Pierre Bourdieu)
El master de Urbanismo y el curso de doctorado (1965-67) y la amistad con el profesor Lacoste hizo que éste me propusiera integrarme como geógrafo/sociólogo urbanista en el Secretariado de Misiones de Urbanismo y Habitat del Ministerio de Cooperación del Gobierno de Francia. Fue su primer trabajo profesional estable. En el SMUH realizó

estudios sobre la urbanización y las políticas urbanas en los países en vías de desarrollo (entre 1966 y 1968).

Mi práctica posterior (académica, profesional y política) me ha situado siempre en un terreno transversal entre disciplinas vinculadas a la temática urbana y territorial y en una permanente relación dialéctica entre el análisis y la intervención. A finales de 1968 me incorporo a la vez a la Universitat de Barcelona, al Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento y a la Comisión de Coordinación Estadística (actualmente Institut d'Estadística). Luego me transfiero a la Universitat Autónoma (1971) para ocuparme de mi materia preferida, la Geografía urbana. Me dedico intensamente a la actividad política y cultural o técnica mediante la crítica urbana y el apoyo a los movimientos sociales urbanos, en la alegalidad o clandestinidad como en el marco de los Colegios de Arquitectos y de Aparejadores. Y a partir de 1972 en el CEU (luego Ceumt).

Fruto de esta combinación son numerosas publicaciones en forma de libros, artículos y documentos varios que se detallan en la bibliografía (entre otras obras los libros La gran Barcelona, Los movimientos sociales urbanos, Las asociaciones de vecinos, Por una política municipal democrática, Manual de Gestión Municipal). Esta doble actividad ocupa toda la década de los 70.

A partir de 1980 ocupo cargos públicos (Parlament, Ajuntament) pero siempre me dedico a los temas territoriales, urbanísticos y de políticas públicas locales. Actúo de ponente de las leyes de planificación y de urbanismo, dirige los estudios para la descentralización de la ciudad, realiza informes sobre las áreas metropolitanas. Entre mis publicaciones cabe citar Por unos Municipios democráticos; Descentralización y participación; Gestión Municipal democrática en América latina; La economía social; Metrópolis, territorio y crisis; Régimen especial de las grandes ciudades: la Carta de Barcelona.

Una selección de mis principales trabajos de esta década se publican en un volumen editado por la Universidad de Barcelona: Estado y Ciudad (PPU-Universidad de Barcelona, 1988). En este periodo soy codirector de un extenso estudio: Cities: Urban Survey of the World patrocinado por NN.UU. A principios de los 90, como fruto de la actividad internacional elaboro estudios e informes sobre Las estrategias urbanas de las ciudades europeas (para la Comisión europea), Políticas urbanas para las grandes ciudades (Editorial Sistema, Informe para el MOPU), Las ciudades en el mundo, Ciudades e innovación tecnológica, Barcelona in the World, Rethinking the Latin

American City, etc. que dieron lugar a libros colectivos y artículos. En 1994-95, coincidiendo con el fin de mi etapa dedicada a los cargos públicos, dirijo y soy coautor del libro promovido por el PNUD y el Banco Mundial: “arcelona, un modelo de transformación urbana”(que presenta únicamente la buena cara de la realidad).

En las dos últimas décadas he combinado la actividad universitaria (dirección de postgrados en la UPF, UB, UPC y actualmente en la UOC además de cursos y seminarios en Universidades europeas y americanas) con actividades profesionales de consultoría y redacción de artículos y libros. En ambos tipos de actividad he trabajado a partir de una concepción transversal de los análisis y de los proyectos urbanos.
Tanto los masters y los cursos de postgrado, incluso los “especializados” (seguridad ciudadana, medio ambiente, espacio público, etc.), como las actividades profesionales (planes estratégicos, asesoría a gobiernos locales, organización de grandes eventos, etc.) siempre incorporan las diferentes dimensiones del territorio urbanizado y se enfocan con criterios ético-políticos es decir la persecución de la democracia territorial y la reducción de las desigualdades sociales. Es decir, la docencia y la asesoría tienen como objetivo proponer intervenciones sobre el territorio, se orientan hacia la acción.

En este período ha publicado diversos libros como “Local y Global”, con Manuel Castells (1996 y 2005), “Espai públic: ciutat i ciutadania” (2001 y en castellano 2003), “La ciudadanía europea” (2001), “El urbanismo de las grandes ciudades españolas”, con Zaida Muxí y otros (2002), “La ciudad conquistada” (2003 y varias reediciones, la última en 2010), así como numerosos artículos e informes. En los últimos años se ha dedicado principalmente a trabajar sobre El Espacio público, El derecho a la ciudad, El análisis crítico del urbanismo de los últimos 20 años y La relación entre crisis económico-financiera y procesos de urbanización.

Ha dirigido o dictado cursos y conferencias en distintas Universidades europeas y americanas ya citadas, en especial Paris/ Institut d’Urbanisme, Buenos Aires/UBA-Escuela de Arquitectura y Urbanismo, México/UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales y UAM y New York/NYU y Pratt Institut), en las que ha hecho estadías más prolongadas, de varios meses.

También ha dirigido o tutorado tesis de maestría y de doctorado en Barcelona, Paris y distintos países de América latina. Recientemente formó parte de un tribunal de doctorado en la Universidad de Delph (Holanda).

Ha participado también como miembro del equipo directivo en la elaboración de planes, programas y proyectos en Ciudad de México, Valparaíso, Bogotá, Rio de Janeiro, Buenos aires, Paris, Santiago de Chile, Sao Paulo, etc.

También en este período ha ejercido de colaborador regular de los medios de comunicación (La Vanguardia, El Periódico, El País, etc.) y de organizaciones sociales y sindicales, en temas urbanos y políticos.

En este breve currículo se comprueba que ha tenido durante 25 años una dedicación importante a la Universidad pero parcial, excepto en los últimos 5 años que es actualmente casi de dedicación exclusiva. A lo largo de más de 45 años he mezclado la intervención política, la consultoría profesional (actividades por naturaleza poco "especializadas") y la producción intelectual en forma de libros y artículos de temáticas diversas con la docencia universitaria. Y reconozco que ésta no ha sido siempre la que me ha ocupado más tiempo. Por lo relatado hasta ahora es fácil deducir que no solo he mezclado tipos de actividad diversa, también he fusionado disciplinas distintas: urbanismo, geografía, sociología, derecho, economía, ciencia política, etc. Ello debido a mi formación, pero sobretodo por mi manera de entender y enfrentar las cuestiones urbanas. Para bien o para mal, la transversalidad caracteriza por lo tanto la obra que presentamos como propuesta de tesis.

RAZONES PARA OPTAR AL TÍTULO DE DOCTOR

El autor, como se ha visto, no ha hecho carrera académica a pesar de haber pasado muchos años vinculado a la Universidad. Podría decir, como Gorki, que sus "universidades" principales han sido otras: la política (desde la militancia clandestina y el exilio a las responsabilidades de gobierno en Barcelona); la participación en movimientos sociales (especialmente ciudadanos y barriales); la actividad profesional de planeamiento y de consultoría en urbanismo, estrategias de desarrollo y gestión local;

y como corolario lógico el debate intelectual sobre estas temáticas. Ha publicado una treintena de libros, unos como autor único o principal y otros como coordinador y coautor. También algunos centenares de artículos, tanto en revistas técnicas o especializadas como en otras de carácter general y en la prensa periódica. Ha aprendido mucho viajando y en bastantes ocasiones interviniendo en situaciones urbanas en distintos países de Europa y América.

El autor se considera más profesional orientado a la acción que trabajador de laboratorio, más observador activo que investigador académico. Aunque tiende a la teorización, o por lo menos generalización de las experiencias vividas, su reflexión intelectual está orientada a la acción, a la intervención sobre las situaciones que analiza. Prefiere la calle al laboratorio o despacho. Lee más en los aviones que en las bibliotecas. Conversa con gentes diversas la mayoría de ellas externas a las Universidades. Y si bien ha escrito y ha publicado bastante nos tememos que con bastante frecuencia ha sido escasamente fiel a los cánones habituales y rígidos de la producción "científica" académica, por lo menos cuando tiende a un fundamentalismo metodológico paralizante. Ha escrito mucho pero una parte importante de su "producción" ha sido en forma de notas, informes, documentos internos, y también intervenciones orales, en conferencias, coloquios y reuniones de trabajo o asesoría. Y obviamente una otra parte importante de su trabajo intelectual se debe a las clases universitarias y a la preparación de materiales escritos para éstas.

A estas alturas parece aventurado optar al título de doctor, pues su currículo no es exactamente el de un investigador en el sentido académico usual. Y tampoco se explica por interés de progresar en la carrera académica, puesto que por edad, 70 años, la eventual lectura de la tesis coincide con la edad de jubilación. Casi podría considerarse un doctorado póstumo.

¿Por qué entonces?

En primer lugar por gusto y por coherencia. Después de tantos años de ir por el mundo y frecuentar Universidades he visto que a medida que pasaba el tiempo me atribuían títulos de cada vez más nivel, en América latina especialmente. Hace 30 años me trataban de "licenciado". Hace veinte de "maestro". Hace 10 de "doctor". Casi me he acostumbrado y cada vez me da más pereza corregir a los presentadores o interlocutores (a los que también debo explicarles que no soy arquitecto, ni alcalde, títulos que también me atribuyen injustamente). Por lo tanto, me he acostumbrado a este

tratamiento, no me disgusta y para adecuar la verdad a la realidad parece lógico presentar una tesis para obtener el título que se me atribuye.

En segundo lugar para corresponder a los comentarios de estimados amigos, como Horacio Capel, Manuel Castells (UOC), Mercedes García Arán y Marina Subirats (UAB), Jordi Guiu (UPF), Manuel Herce y Josep Mª Montaner (UPC) y otros, que me han instado a que convierta o reelabore algunos de mis trabajos en una obra que pueda considerarse una tesis presentable. Aunque por lo dicho hasta ahora es duda razonable suponer que en mi caso esto sea posible, no es el autor el que debe decidirlo.

Y en tercer lugar pensé inicialmente que podía acogerme a la posibilidad legal de presentar una tesis en forma de publicaciones, como me sugirió el amigo y colega Horacio Capel, lo cual simplificaba mucho la tarea. Luego esta fórmula se desechó. Como se trata de un procedimiento relativamente excepcional o por lo menos novedoso, después de haberlo comentado con algunos colegas amigos, nos ha parecido mejor que presente un trabajo único que estaba preparando como proyecto de libro destinado a ser publicado por una conocida editorial.

SOBRE EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DEL TEXTO Y PRESENTACIÓN DE LA TEMÁTICA DE LA OBRA

Este proyecto de tesis no nace de la nada, se apoya en un conjunto de trabajos anteriores, en parte publicados en revistas reconocidas en el ámbito académico como Eure de la Universidad Católica de Chile, Revista Mexicana de Sociología de la UNAM, International Journal of Urban and Regional Research (Inglaterra), Espaces et Sociétés, Urbanisme (Francia), Built Environment (USA-Reino Unido), Metronord (Politécnico de Torino), Metronomie (Bolonia, Italia) como consta en las referencias bibliográficas de cada capítulo.

Este trabajo se inscribe en la continuidad de obras anteriores del autor como Espacio público: ciudad y ciudadanía", "La ciudad conquistada" y los diversos textos publicados los últimos años sobre "El derecho a la ciudad". Los textos que han servido de base han sido elaborados en los últimos años, entre 2005 y 2011. Los anexos en algunos casos son anteriores y no han sido reelaborados, o muy poco. El trabajo de preparación del texto que presentamos se inició en el 2009. Inicialmente habíamos

programado una parte que iba a ocupar por lo menos un tercio del texto dedicada al caso de Barcelona. Pero cuando quisimos reelaborarlo con este fin nos apercibimos que adquiría personalidad propia y se convirtió en libro: "Llums i ombres del urbanisme de Barcelona" (Edicions 62 y en castellano por Editorial UOC, 2010).

En el año 2010 expuse un avance del trabajo que ahora presento con el título "Revolución urbana y estrategias metropolitanas". Con algunas modificaciones este avance es ahora la **primera parte** del trabajo que presentamos. Por su extensión y coherencia esta primera parte podría ser una tesis o un libro al que solo faltaría una conclusión. Incluye tres capítulos claramente diferenciados. El **primero**, de carácter más teórico, es junto con el último capítulo, el que contiene las ideas principales del trabajo.

El **segundo** se refiere a "cómo hacer ciudad y cómo formar a los urbanistas". Estos dos capítulos van seguidos de un **Anexo** que expone la relación entre el "urbanismo" entendido como ordenación y morfología de de la ciudad y la ciudadanía como conjunto de derechos que configuran el status de sus habitantes.

El **tercero**, sobre "las estrategias metropolitanas", de carácter más operativo, desarrolla los desafíos que representa la nueva escala territorial de lo urbano: la región metropolitana. Se incluyen tres **Anexos** que nos han parecido necesarios para aterrizar a las realidades concretas: uno sobre el caso español, otro sobre el latinoamericano y por último una breve informe sobre las distintas formas de organización metropolitana en los países europeos y americanos. Asumimos que la extensión de estos anexos es excesiva. No he tenido tiempo de hacerlos más cortos.

En la **segunda parte** planteamos la dimensión más propiamente urbanística que se deduce de la revolución urbana y de los procesos de urbanización metropolitanos: el desafío del espacio público como condición necesaria al ejercicio de la ciudadanía. En la medida que no se dan las respuestas adecuadas se generan o acentúan procesos de exclusión social, de desposesión ciudadana y de obsesión securitaria. Los procesos disolutorios de la ciudad empobrecen o niegan los derechos ciudadanos pero generan la emergencia de una reivindicación integradora: el derecho a la ciudad. Esta parte está constituida por los capítulos cuatro, cinco y seis.

El **capitulo cuatro** es la base principal de esta parte, como ocurre en la parte anterior con el primero. Este capítulo se subdivide en tres textos diferentes. El primero se refiere al Espacio público y su relación con el derecho a la ciudad. El segundo sobre la conquista por parte de la ciudadanía de sus derechos y retos actuales con los que ahora se enfrenta. Y un tercer texto sobre la relación entre Memoria histórica, espacio público y derechos ciudadanos. El **Anexo cinco** que sigue a continuación es resultado de una pequeña investigación del autor sobre como se planteó la relación entre ciudad y ciudadanía en el período republicano. El origen es una contribución a un libro colectivo sobre los aportes democráticos del citado período. Por razones que desconozco el libro no se publicó. Por lo tanto es texto es inédito.

El **capítulo cinco** se refiere a las propuestas del urbanismo a los desafíos y a las contradicciones que se han expuesto. La referencia principal es en este caso la experiencia de Barcelona a lo largo de los últimos treinta años y la comparación con otras ciudades que, con más o menos razón, consideran que han desarrollado políticas similares o que pretenden inspirarse en el caso barcelonés. Se incluyen tres anexos. El **anexo seis** analiza el tema de la "desposesión" a partir de los procesos de transformación de las áreas centrales o históricas de la ciudad. Los **anexos siete y ocho** son dos breves notas sobre como se perciben estas transformaciones desde los barrios populares y las políticas urbanas destinadas a crear consensos pasivos.

El **capítulo seis** expone la cara más negra de las ciudades: la exclusión. Se sintetizan inicialmente las conclusiones que se derivan de los procesos de urbanización y sus efectos excluyentes. Siguen dos subcapítulos sobre dos problemáticas relativamente nuevas, una referida a la población y otra al espacio público: la inmigración y su status en el ámbito europeo y la seguridad en los espacios públicos. El **anexo nueve** presenta el resumen de una propuesta elaborada por el autor en un informe encargado por las "Eurociudades" en el que se propone desvincular la "ciudadanía" de la "nacionalidad".

Los **anexos diez, once, doce y trece** corresponden a diversas conferencias del autor dictadas en las Universidades de Valencia y Girona, en el Ayuntamiento de Barcelona y en congresos del Forum europeo de Seguridad ciudadana y del Programa de Seguridad del PNUD-América latina. El **anexo catorce** es un resumen elaborado por el autor sobre los derechos en la ciudad para evitar la exclusión que fue debatido y aprobado como

Declaración por parte de 14 expertos internacionales reunidos en un seminario de trabajo en La Laguna.

La **tercera parte,** más breve pero que contiene más ideas y conclusiones que las anteriores, está formada por dos textos que pretenden sintetizar las dinámicas existentes y ofrecer conclusiones operativas. Se exponen las dinámicas negativas y positivas que se manifiestan en los actuales procesos urbanizadores y a continuación se analizan los conceptos y el juego de los actores que tienden a naturalizar y hegemonizar los procesos citados. Es la crítica de la ciudad postmodernista o "ciudad del neoliberalismo", dominada por la creciente hegemonía del capitalismo financiero-especulativo global que se ha articulado con los actores locales, privados y públicos. Creemos que es lícito destacar la última parte en la que se hace una crítica de los conceptos utilizados hoy comúnmente cuando nos referimos a las temáticas urbanas y también se extiende la crítica al déficit de responsabilidad social de los intelectuales que se ocupan de éstas.

Una breve **conclusión general** y una **bibliografía** selectiva concluyen nuestro trabajo.

La **"**Justificación autobiográfica" que acompaña al trabajo principal nos ha parecido indispensable. Hemos titulado este trabajo complementario "**Mis Universidades. Historia de un proceso de aprendizaje".** No es exactamente lo que se entiende por una autobiografía intelectual, puesto que desarrolla muy poco el contenido de lo aprendido y tampoco expone in extenso las reflexiones del autor. Presenta una trayectoria personal como proceso de aprendizaje complejo, puesto que si en parte se debe a estudios concretos del autor y a sus lecturas, en una parte probablemente mayor se debe a sus actividades políticas y sociales, de consultoría o de viajero-conferenciante por Europa y por América. A lo largo de este trabajo se expone cómo y por qué el autor asume su subjetividad a partir de sus posicionamientos morales (políticos, sociales, culturales) y de sus experiencias prácticas (como profesor y como intelectual, como militante político y como gestor público, etc.). Considera que el conjunto de prácticas sociales y políticas son fuente de conocimientos indispensables en las ciencias sociales. Y defiende la validez de los conocimientos adquiridos y la posibilidad de evaluación de los mismos según criterios y métodos distintos de los que se practican en el ámbito académico. El cual no tiene el monopolio del conocimiento "científico".

Esta exposición autobiográfica de los diversos aprendizajes le lleva al final del trabajo a exponer un análisis crítico de las ciencias sociales en la Universidad actual y a denunciar el déficit de responsabilidad social que existe hoy en gran parte de los medios académicos.

Asumimos que nuestro punto de partida no es objetivo, ni neutral. Por lo menos no en el sentido que se entiende usualmente en el mundo académico. Intentamos comprender la realidad no solo, ni principalmente a partir de estudios científicos. También por medio de la observación y participación directas en movimientos colectivos y en la gestión pública y a partir de reflexiones e intuiciones derivadas de nuestra actividad profesional y política, que en muchos casos supone elegir, decidir, comunicar, escuchar y actuar. Tomamos partido, expresamos críticas a los efectos perversos de las dinámicas económicas y sociales y a los déficits o complicidades de las políticas públicas urbanas. Hacemos propuestas, proponemos alternativas políticas y jurídicas, "inventamos derechos", a partir de las experiencias personales y colectivas, no mediante citas de autoridad. Cuando proponemos, si me lo permiten, la autoridad entendida como responsabilidad somos nosotros.

El método de producción de conocimiento del mundo académico prioriza en muchos casos la acumulación sobre la imaginación, el rigor procesal sobre la creatividad personal, las citas de "autoridad" sobre las opiniones propias. Es sobretodo el caso de muchos investigadores y profesores actuales que están más pendientes de publicar en revistas "indexadas", preferentemente norteamericanas, que en aportar algo nuevo y útil a su entorno inmediato. Se trata de una forma de "progreso" del conocimiento más reproductiva que innovadora, que para ser positivos podemos dar por supuesto que nos protege de la arbitrariedad frívola y del subjetivismo ideológico. Pero, el temor a mancharse las manos tomando partido en el mundo real y haciendo propuestas de acción sobre el mismo hace que este método cree un vacío entre el mundo de los investigadores académicos y el mundo de las decisiones políticas (en sentido amplio).

Cuando se trata de disciplinas cuyo objeto es precisamente una dimensión de la política recabamos ante la docta Universidad la validez de nuestro método, no separamos el análisis de la acción y si es el caso, mediante una metáfora exagerada, debemos hacer

como la Reina en el País de las Maravillas: primero la sentencia, luego el veredicto. Pues con frecuencia los tiempos de las decisiones no corresponden con los de las investigaciones universitarias.

Este texto se complementa con un **Currículo** del autor, una **Relación de trabajos profesionales y académicos** y una **Bibliografía** seleccionada de sus publicaciones: libros de los que es autor solo o editor, o uno de los autores principales) y colaboraciones en libros colectivos y revistas. En total más de 150 referencias.

PRIMERA PARTE REVOLUCIÓN URBANA: LA NUEVA ESCALA DE LA URBANIZACIÓN

CAPÍTULO I: Revolución y contrarrevolución en la ciudad global

Las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades

Introducción

La reflexión inicial sobre el enfoque de este texto se produjo después de la celebración del Forum Mundial de las Culturas celebrado en Barcelona en el año 2004. El autor, junto con Mireia Belil, directora de los Diálogos del Forum, organizó a lo largo de dos semanas un conjunto de encuentros sobre lo que podríamos denominar "la aventura urbana de finales de siglo" en los que participaron varias decenas de expertos durante la primera semana y un centenar de dirigentes de movimientos sociales durante la segunda semana. Estos encuentros, especialmente los celebrados en la primera parte entre expertos, le confirmaron la sospecha de que era imprescindible realizar un análisis "dialéctico" del proceso urbano que pusiera en primer plano las contradicciones del mismo. Un proceso contradictorio que se reflejó en las intervenciones de todos los participantes, como se expone en la primera parte del artículo.

El Forum y los diálogos sobre la ciudad le dejaron un sentimiento también contradictorio. En un marco que era a la vez algo parecido a una culminación del exitoso modelo urbanístico de Barcelona y al mismo tiempo una prueba de sus limitaciones y de su incipiente degeneración los diálogos tanto de los expertos como de los dirigentes sociales generaban satisfacción y malestar. La calidad de los participantes y el público numeroso, el valor del pensamiento crítico de los intelectuales y profesionales, la fuerza de las ideas y de la acción de los dirigentes sociales, las conclusiones radicales que se desprendieron de los encuentros, todo ello generaba ilusión y satisfacción, presenciábamos el renacimiento del pensamiento urbano renovado y alternativo a la ideología promovida por el capitalismo especulativo y las políticas "neoliberales". Todo ello mucho antes de que explotara la crisis financiera (2007) y la evidencia del fracaso de las pautas urbanizadoras

dominantes. Pero en el marco del Forum, símbolo de la degeneración del "modelo Barcelona", pero que en aquellos momentos la casi totalidad de los participantes no se atrevían a explicitar, quizá ni a pensar, la sensación era extraña, como si estuviéramos fuera de la realidad. Inmersos en aquella escenografía tan contraria al idealizado "modelo" barcelonés, en aquella ficticia libertad para proclamar la crítica más radical sin que el discurso tuviera la mayor trascendencia, la dicha no podía ser mucha. El autor tuvo una sensación parecida a la que probablemente le hubiera provocado la celebración de un seminario sobre marxismo y alienación o sobre precariedad del trabajo y marginalidad en la terraza de El Corte inglés. Como ven las contradicciones estaban servidas.

Una primera versión de este trabajo se hizo a modo de presentación de dos interesantes textos de David Harvey y de Neil Smith, ambos conferenciantes en los diálogos citados. Esta presentación fue la ocasión de redactar unas primeras reflexiones sobre "la revolución y la contrarrevolución urbanas". En los años siguientes lo he ido modificando, ha crecido en extensión y en referencias hasta la versión actual que con ligeras modificaciones es del 2010.

En este texto introductorio no hemos incluido una reflexión específica sobre la crisis económico-financiera global y su relación con los procesos de urbanización dominantes en especial a partir de la década de los 80 y principalmente los 90 del siglo pasado hasta la implosión de la crisis. Como este texto y el conjunto del documento se basan en trabajos elaborados a lo largo de la última década las referencias a la crisis son relativamente escasas. Por esta razón el último capítulo elaborado entre 2010 y 2011 retoma el tema del capítulo introductorio para centrarse en el carácter "revelador" de la crisis y la emergencia de una etapa histórica nueva para el avance de los derechos ciudadanos.

Los urbanistas, los investigadores urbanos y la ciudad capitalista

¿Quién teme a la ciudad futura? Es decir a la ciudad actual que anuncia el futuro próximo, el cual ya está marcado por las dinámicas en curso. David Harvey[1], uno de los pensadores más críticos sobre la ciudad actual titula uno de sus libros más recientes "Espacios de esperanza", y no es precisamente la esperanza lo que se desprende de su análisis. Saskia Sassen[2], la famosa autora de la optimista obra "Las ciudades globales"

[1] Harvey,D. *Espacios de esperanza*, Ed. Akal, Madrid, 2003 y del mismo autor con Smith, Neil Capital financieros, propiedad inmobiliaria y cultura, ContraTextos, UAB-MACBA, 2005. Y más recientmente *Espacios del capital,* Ed.Akal, Madrid, 2007.

[2] Sassen, S. *The global city. New York, London, Tokio.* Princeton University Press, Princeton, 1991

que tuvo como efecto colateral que muchas ciudades más o menos grandes reclamaran un buen lugar en un ranking inicialmente limitado a tres, ha escrito posteriormente textos críticos, casi apocalípticos, denunciando el emergente "fascismo urbano" y anunciando la rebelión de las hordas marginales de las periferias. Los autores citados, como los que citaremos a continuación, han visitado Barcelona en los últimos dos o tres años, y sus exposiciones orales y sus comentarios informales en privado acentuaban su pesimismo crítico. Una actitud que especialmente caracteriza a reputados investigadores y planificadores norteamericanos. Como el ya citado Neil Smith (colega de Harvey en la City University de New York), Michael Cohen[3], ex directivo del Banco Mundial, Mike Dear, autor de un libro ya clásico sobre el nuevo modelo urbano[4] o Tom Angotti (profesor de la City University New York, editor de Planner's Network[5]) , los cuales presentaron un panorama muy crítico, algunos casi apocalíptico, de las ciudades de hoy, tanto en lo que se refiere a Norte América como al resto del mundo (en el marco del Forum mundial de las culturas, Barcelona, septiembre 2004). Y algo parecido ocurre con otros destacados intelectuales, y de perfil diverso, como Michael Sorkin, Mike Davis, Peter Marcuse, Richard Sennett, Edward Soja, Arjun Appadurai o Richard Ingersoll [6], a los que hemos tenido oportunidad de leer a todos y de escuchar a la mayoría y en algunos casos hemos podido debatir con ocasión de sus visitas. Una relativa excepción, con un discurso que enfatizaba las nuevas posibilidades que ofrece la revolución informacional fue otro ilustre visitante: William Mitchell, de MIT, el autor de E.topia, con posiciones similares a las de Manuel Castells**.** En cambio la sensata y prestigiosa Jane Jacobs, en la excelente entrevista que le hizo la revista Urbanisme de Paris (2005) poco antes de su fallecimiento, acentuaba considerablemente el diagnóstico

---

[3] Cohen, M. *Política urbana y desarrollo económico: Un programa para el decenio de 1990*. Banco mundial, Washington, 1991. También ver Cohen, M. (con Ruble, Tulchin y Garland). *Preparing for the Urban Future*, Wilson Center – Smithsonian Institute, Washington D.C., 1996

[4] Dear, M. *From Chicago to Los Angeles*, Sage Publications, 2002

[5] Angotti, T*. Metropolis 2000, planning, poverty and politics*. Routledge, New York 1993.

[6] (Davis, M. *Planet of slums*, Verso, London 2006 y *Planeta de ciudades-miseria*, New Left Review, nº 26, 2004 (edición española)
Sorkin, M. *Variaciones en un parque temático*, Gustavo Gili, Barcelona, 2005 (edición española).
Sennett, R. *El respeto*, Anagrama 2003. Soja E. *Postmetropolis: Crisitcal Studies of Cities and Regions*. Basil Blackwell. Oxford, 2000.
Ingersoll, R. *Tres tesis sobre la Ciudad* en la Revista de Occidente nº 185, pp: 11-44. 1996
Appadurai,A, La modernidad desbordada: dimensiones culturales de la globalización, Trilce-FCE, Buenos Aires 2001; Urban Governmentality and the Horizon of politics, Public Culture 14, 2002; y El rechazo de las minorías, Tusquets, 2007 (edición en inglés DukeUniv. Press,2006
De otros destacados expertos norteamericanos como Marcuse, P.y Mitchell, W y el israelita Weizman, E. hemos retenido principalmente sus conferencias en Barcelona.Marcuse en el CCCB (2007), Mitchell en la UOC (2005) y Weizman en el Foro de las Culturas (2004)."

crítico que se anunciaba en su obra clásica sobre las ciudades norteamericanas.[7] Todos ellos priorizaban la crítica, incluso la denuncia, y dejaban en un plano muy secundario las dinámicas esperanzadoras y las propuestas correctoras. Lo mismo que el arquitecto israelí Eyal Weizman. La coincidencia entre autores marcadamente "radicales" o marxistas como Harvey, Smith, Angotti o Davis con otros de talante más "liberal" (en la cultura política norteamericana equivale a socialdemócrata) como Cohen, Sassen, Dear o Sorkin es significativa. Nuestra época replantea la razón de ser de la ciudad, las dinámicas disgregadoras son muy fuertes y las incertidumbres sobre su futuro crecientes. La coincidencia y la influencia global de los autores citados no permiten considerar que estas visiones están demasiado influenciadas por la lógica desazón provocada por la lamentable experiencia de vivir bajo la presidencia del Bush. O atribuir estas posiciones, propias de intelectuales críticos, al hecho de que se trata de analistas de la realidad pero no comprometidos con la gestión de la ciudad. Los autores citados son o han sido también profesionales que han estado al frente de programas de desarrollo o de proyectos urbanos, o han trabajado para instituciones políticas o han asesorado movimientos sociales con propuestas alternativas, no son críticos instalados en torres de marfil.

Hemos destacado las intervenciones de los expertos norteamericanos por el evidente contraste entre su pertenencia al país más potente y poderoso del planeta y el radicalismo de su crítica. Si consideramos a continuación las intervenciones públicas y privadas de intelectuales y expertos urbanos europeos o latinoamericanos, de perfil igualmente independiente y crítico, nos llama la atención que su discurso contiene elementos más "positivos". En sus obras recientes y en sus intervenciones en los encuentros internacionales citan experiencias constructivas o de planeamiento, propuestas y programas interesantes y manifiestan un cierto optimismo sobre el futuro de la ciudad. También es cierto que los norteamericanos eran casi todos cientistas sociales, la gran mayoría universitarios y se sentían muy libres para expresarse críticamente. En cambio una parte importante de los europeos, incluido el autor,

[7] Jane Jacobs es la autora de The Death and Life of Great American Cities publicó en 2004 un interesante libro de memorias con el título de *Dark Age Ahead* (Ramdom House, New York). Hay que citar también a Françoise Choay, también invitada al encuentro del Forum pero que finalmente no pudo asistir, la conocida autora de un libro clásico, L'urbanisme, utopies et réalités, que en un texto de inicios de los 90 ya había anunciado Le règne de l'urbain et la mort de la ville", reeditado en su obra L'anthropologie de l'espace (Paris, 2006). En conversación privada me reconoció que evidentemente se trataba de una tendencia, no de una evolución fatal, y con su texto y el título del mismo, pretendía alertar del peligro.

estábamos más condicionados por una práctica profesional y en algunos casos política. Los latinoamericanos por su parte, aunque fueran académicos o profesionales, la mayoría estaban vinculados o con la gestión pública o con los movimientos sociales, lo cual les llevaba a posiciones proactivas.

Evidentemente estos profesionales y analistas de la ciudad europeos y latinoamericanos, siempre de esta muestra arbitraria que hemos seleccionado, a los que hemos leído, visto y escuchado en directo en los últimos tres años, también expresaron posiciones críticas, pero el discurso era más propositivo. Nos referimos a personalidades tan distintas entre sí como los portugueses Nuno Portas y Boaventura de Souza Santos, los brasileños Fernando Enrique Cardoso, Jorge Wilheim, Jaime Lerner y Raquel Rolnik, los mexicanos Enrique Ortiz, Alicia Ziccardi y Alejandra Moreno Toscano, los chilenos Alfredo Rodríguez, Ana Sugranyes, Maria Elena Ducci y Carlos de Mattos, el ecuatoriano Fernando Carrión, los argentinos Eduardo Reese, Fredy Garay, Marta Aguilar y Carlos Reboratti (aunque en el caso argentino destaca también el discurso radicalmente crítico de Graciela Silvestri o de Adrián Gorelik), los franceses François Ascher, Jean Louis Cohen, Olivier Mongin, Ariella Masboungi, Patrick Viveret, Michel Marcus, François Barré, Sophie Body-Gendrot, los italianos Giusseppe Campos Venuti, Laura Balbo, Francesco Indovina, Mauricio Marcelloni, Bruno Gabrielli, Franco Corsico, los redactores de revistas de matriz italiana como *Domus*, *Area* o *Giornali delli architetti* o las francesas *Urbanisme* y *Projet Urbain*, los británicos Peter Hall, Richard Rogers, Tim Marshall, los catalanes Manuel Herce, Josep Mª Montaner, Francesc Muñoz, Oriol Bohigas, Manuel Solà Morales, o los madrileños Jesús Leal, Eduardo Leira, Eduardo Mangada, Luis Fernández Galiano, o el ya citado y difícil de ubicar Manuel Castells. Una lista no exhaustiva, pues no podemos citar a todos los que hemos podido escuchar con interés en el marco de eventos sobre temas urbanos.[8]

No estamos en condiciones de aportar una explicación suficientemente fundada a este contraste entre unos y otros. Probablemente existen varias explicaciones. Es posible que alguno de los expertos norteamericanos nos diga que no es un pesimista, sino "un optimista informado". Y añadiría que el rol imperial que ha asumido Estados Unidos en el mundo les "obliga" a tener en cuenta el conjunto del planeta y por lo tanto integran en su análisis el mundo menos desarrollado y sus actuales procesos de urbanización caótica, insostenible e ingobernable. A nosotros, los representantes de la "vieja Europa"

[8] No citamos bibliografía de todos estos autores para no hacer más pesado el texto. En nuestro libro La ciudad conquistada, Alianza Editorial (2005) citamos obras de todos ellos.

nos podrían reprochar no apercibirnos que nuestras ciudades consolidadas, históricas, de perfil cultural propio, son fantasmas del tiempo pasado, destinadas a museo o parque temático para turistas o a última residencia para la cuarta edad más o menos acomodada del mundo. Y podrían añadir: miren a su alrededor, las nuevas formas de urbanización de ustedes no son diferentes de las nuestras, simplemente están por ahora menos desarrolladas.

Quizás podemos apuntar otro tipo de explicación, complementaria, que se refiere a las condiciones de producción e intercambio de la producción del conocimiento. La política del gobierno norteamericano de entonces, personificada en la figura del presidente Bush, ha generado mucho rechazo en Europa. Y como consecuencia de ello las iniciativas culturales europeas han privilegiado las relaciones con intelectuales, académicos o profesionales, de marcada e indiscutible posición crítica, y por lo tanto alejados de los ámbitos de poder. Así ha sucedido con los nombres citados al inicio de este artículo, que han sido objeto de invitaciones (a veces repetidas, incluso frecuentes) por parte de entidades culturales, en este caso de Barcelona, incluso de aquéllas próximas al poder político.

En Europa la simbiosis entre intelectuales y profesionales críticos y el poder político es frecuente, o lo ha sido, y en temas urbanos no hay una separación radical entre el mundo académico y cultural y la inserción en redes articuladas con las administraciones públicas. En América latina los procesos democratizadores de las dos últimas décadas también han creado conexiones entre el poder político y los sectores intelectuales y profesionales procedentes de la cultura crítica de los años 60 y 70. Lo cual ha llevado incluso a destacados pensadores radicales a integrarse en estructuras de gobierno, tanto a nivel local como estatal. El resultado es visible: la mayoría de los europeos y latinoamericanos citados son a la vez representantes del pensamiento crítico o radical y son, o han sido, políticos o profesionales con responsabilidades de gestión pública o de diseño o ejecución de programas y proyectos destinados a las ciudades.

No es un detalle sin importancia indicar “desde donde se habla”, desde donde se investiga, se planifica o se escribe. Estamos demasiado acostumbrados a considerar un estudio o un artículo “en sí”, como si fuera indiferente la posición social o profesional de su autor, o suponiendo que implícitamente el lector ya conocerá y establecerá por su cuenta la adecuación entre esta posición y el texto, es decir procurará adivinar el punto de vista desde donde se escribe. Justo porque esta adecuación no se debe considerar

como automática hemos iniciado este documento situando a los autores citados, que unos más que otros, han influido en el firmante de este texto.

La mayoría de autores nos proponen claves interpretativas sobre las ciudades en la globalización, en unos casos mediante exposiciones teóricas sobre la ciudad actual y en otros deduciendo consecuencias para su posterior intervención en ciudad o territorios concretos. El análisis de la relación entre globalización y urbanismo les lleva a constatar la profunda crisis de las políticas locales de "reproducción social" (vivienda, educación, servicios sociales, etc.), que han sido históricamente propias de los gobiernos municipales o regionales. Los nuevos espacios locales, la ciudad extensa o el espacio urbano-regional, se han convertido por otra parte en territorios de organización de la "producción social" (conjunto de factores que intervienen en el proceso económico de producción de bienes y servicios), pero de gobernabilidades débiles y fragmentadas. Lo cual conlleva a que se agudicen las contradicciones y se acentúen las políticas "revanchistas" o represivas[9]. Autores tan distintos como Smith, Sassen, Harvey o Angotti, a partir de su conocimiento de las ciudades norteamericanas, denuncian la emergencia de un "fascismo urbano" como ya hemos citado al inicio de este texto. En resumen el conflicto social (o la nueva lucha de clases) se ha desplazado, relativamente, del ámbito del Estado-nación y del lugar de trabajo a los territorios locales y al nexo entre lo local y lo global[10].

En el caso europeo los autores a los que hemos hecho referencia se mueven entre dos polos. En un caso enfatizan la adecuación de la ciudad a la globalización, su inserción en redes macrorregionales (continentales, mundiales), el ganar posiciones competitivas y conseguir funciones nodales y atraer flujos. Es la ideología naturalizadora del actual capitalismo que sirve de señuelo para orientar las políticas urbanas y que se traduce en la arquitectura de autor, la oferta de áreas para la nueva economía, la gentrificación (o la museificación) de la ciudad consolidada, la mercantilización del valor simbólico del patrimonio, el miedo justificador de los barrios cerrados, el crecimiento periférico por piezas y funciones especializadas, etc. El otro polo es el de la resistencia a la globalización, o a sus efectos perversos, que se manifiesta cuando se comprueba la dificultad de promover un desarrollo sometido a lo global y compatible con la cohesión

[9] Smith, N. El redimensionamiento de nuestras ciudades en el texto citado de Harvey y Smith (2005) y Sassen, S. El Estado y la nueva radiografía del poder en Gambrill, M. La globalización y sus manifestaciones en América del Norte, UNAM, Mexico 2002

[10] Borja, J. y Castells, M. *Local y global*, Taurus Madrid 1997. Ver también de Manuel Castells, *El poder de la identidad*, vol II de *La era de la Información*, Alianza Ed, Madrid, 1997, y Borja, J. *La ciudad conquistada*, Alianza Ed. Madrid, 2003

social y la sostenibilidad ambiental, la creciente marginación de poblaciones sacrificadas en aras de la competitividad global, la banalización y pérdida de identidad de los territorios, etc. Reaparece entonces el discurso sobre la ciudad, el espacio público, la calle, la mixtura social, el perfil identitario y el patrimonio como memoria urbana[11].

En el caso de los autores latinoamericanos la necesidad de integrar ambos polos es aún más urgente. Por una parte las ciudades deben mejorar su inserción en flujos globales para recuperar la brecha tecnológica, financiera y económica del último tercio del siglo XX. Por otra parte los déficits sociales, culturales y de gobernabilidad democrática deben reducirse si se quiere evitar una crisis urbana generalizada.

Es decir, nos encontramos ante unas realidades urbanas extremadamente contradictorias y unas dinámicas tanto privadas como públicas que se instalan en estas olas opuestas y producen discursos ambivalentes. Los analistas y planificadores por ahora toman acto de la contradicción y cuando no construyen un discurso inevitablemente genérico e inoperante (como ocurre frecuentemente en la moda del planeamiento estratégico) toman partido por uno de los polos. El problema es que por ahora no parece posible que un polo elimine al otro.

Una conclusión parece evidente: el discurso urbano no puede ser frígido ni neutro, no puede evitar tomar posición. El análisis debe asumir la realidad contradictoria de los procesos urbanos y los valores éticos, las ideas políticas y los intereses en función de la posición que se ocupa hacen inevitable ya tomar posición. Si a ello añadimos que a los urbanistas y a los planificadores e incluso a los cientistas sociales en general se les piden propuestas, orientaciones para la acción, el tomar partido es una consecuencia obvia. Se pueden buscar soluciones intermedias, posibilistas, con el riesgo que no gusten a nadie, o como decíamos anteriormente, que sean inoperantes. Pero por mucho que no guste a los académicos que consideran que tomar partido es contrario al pensamiento científico en el caso del urbanismo y de las ciencias sociales es tan inevitable como necesario.

Es el problema que encuentran los redactores de informes de los organismos internacionales. Pueden describir el mal, incluso pueden hacer propuestas genéricas, no pueden atacarse a las causas concretas y a los agentes responsables de los males de los

---

[11] Ver la reciente exposición y catálogo sobre “La calle nos pertenece” comisariada por François Ascher y organizada por el Instituto de la Movilidad urbana en Paris (2007) y que próximamente llegará a América latina (Buenos Aires 2008).

procesos urbanos actuales. Aunque en ciertos casos el valor de sus análisis contribuye mucho a concretar y legitimar las críticas y las alternativas.

Nota sobre los informes de organismos internacionales.

Para terminar esta primera parte introductoria nos referiremos a tres Informes recientes sobre la ciudad en el mundo actual elaborados por organismos de las Naciones Unidas. Uno es del Fondo de Población (UNFPA): "Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial de crecimiento urbano". El otro es de ONU- Habitat: "State of the World's Cities 2006-07". El tercero es el último Informe de Worldwatch Institute: "State of the World 2007. Our Urban Future". En primer lugar es significativa la coincidencia. Estos tres informes, todos ellos referidos al estado del mundo, coinciden en enfoque exclusivamente urbano. En segundo lugar es interesante que todos ellos no se limitan, como ha sido tan frecuente en el pasado, a presentar la realidad urbana global como catastrófica o por lo menos muy preocupante, también exponen el potencial resolutivo de los problemas que se encuentra en las ciudades[12]. Es significativo el subtítulo del Informe de UNFPA: *El potencial del crecimiento urbano*. Y tanto este Informe, como el de Habitat y el de Worldwatch, indican una gran diversidad de propuestas razonables para abordar con éxito los problemas generados por la urbanización del mundo. En tercer lugar sin embargo las soluciones parecen depender de la voluntad de las administraciones públicas y de la movilización de la ciudadanía, y no se entiende muy bien por qué no se aplican y se generalizan.

Estos Informes, todos de gran interés, nos confirman las contradicciones tanto del desarrollo urbano como de las políticas y de los comportamientos sociales vinculados a la urbanización. En el texto que sigue analizamos estas contradicciones, o por lo menos las que nos parecen más significativas. Nuestra hipótesis de partida es que la emergencia de la ciudad del siglo XXI es espectacularmente dialéctica, y en ella lo bueno y lo malo, integración y marginalidad, cohesión social y desigualdad creciente, desarrollo sostenible y dinámicas insostenibles, productividad competitiva y enclaves excluyentes, democratización de la gestión urbana y crisis de gobernabilidad de las regiones urbanizadas, globalización y localismo, etc. están en conflicto permanente.

[12] Jaime Lerner, "…la ciudad no es problema, es solución….", en su intervención en el Forum Mundial de las Culturas, Barcelona 2004).

Hemos tenido en cuenta las contribuciones de los autores citados y otros que han analizado las contradicciones de la ciudad post-industrial[13]. El texto que sigue expone brevemente las características y contradicciones de la "revolución urbana" de nuestra época. En segundo lugar las respuestas del urbanismo, la revalorización de la ciudad y las dinámicas fragmentadoras y segregadoras que se dan en ella. Finalmente, exponemos el debate sobre los modelos de ciudad en curso y su relación con el derecho a la ciudad propio de nuestra cultura democrática[14].

Sobre el uso de los términos revolución y contrarrevolución en la ciudad de la globalización

El concepto de revolución urbana ya fue utilizado para caracterizar un determinado periodo del Neolítico (Gordon Childe, La civilización antigua). Y si hay revolución puede haber contrarrevolución. Es un concepto que se ha renovado y reutilizado a lo largo del tiempo, como se comprueba en la literatura sobre el auge de las ciudades metropolitanas a lo largo del siglo XX y más recientemente sobre la "explosión de la ciudad"[15] o el ya clásico concepto de Metápolis acuñado por François Ascher[16]. También lo usamos en un sentido más general que corresponde al hilo interpretativo de nuestro texto. Las revoluciones, sean políticas, sociales, económicas, científicas, culturales o tecnológicas generan procesos (o por lo menos expectativas) que para simplificar podemos calificar de "democráticos" o socializadores del progreso. En el caso de la revolución urbana de nuestra época, ampliamente descrita, se enfatiza la mayor autonomía de los individuos, la diversidad de ofertas (de empleo, formación, ocio, cultura, etc.) que se encuentran en los extensos espacios urbano-regionales, las nuevas posibilidades de participación en las políticas públicas de las instituciones de proximidad y a partir de la socialización de las

---

[13] Algunos títulos significativos son Ascher, F. *Nuevos principios de urbanismo*, Alianza Ed. Madrid 2003, Amendola, G. *Ciudad Postmoderna*, Celeste Ed. Madrid 2001 y Castells, M. *La era de la información*, Alianza Ed. Madrid 2000 y *La sociología urbana de Manuel Castells*, ed. I. Susser, Alianza Ed. Madrid 2001.

[14] El derecho a la ciudad, concepto que planteó Lefebvre en los años 60, ha sido desarrollado muy recientemente por los movimientos sociales urbanos a nivel internacional como la red liderada por Habitat International Coalition que ha elaborado una propuesta de Carta del derecho a la ciudad. En la conferencia de Habitat de Istambul (1996) aun no se planteó, pero si en el Foro Urbano Mundial de Habitat (Barcelona 2004). Ver también J.Borja *La ciudad conquistada, op. cit.* y *el Informe sobre Los Derechos Ciudadanos de la Fundación Alternativas*, Documento de trabajo nº 51, Madrid, 2004.

[15] ver el catálogo de la exposición realizada en Lisboa, Venecia y Barcelona que con este título dirigieron Nuno Portas, Francesco Indovina y Antonio Font

[16] Ascher, F. *Metapolis*, Ed. Odile Jacob. Paris, 1995.

nuevas tecnologías, las mayores posibilidades de elegir residencia, actividad o tipo de movilidad, etc.

Sin embargo, nunca la segregación social en el espacio había sido tan grande. Crecen las desigualdades de ingresos y de acceso real a las ofertas urbanas, colectivos vulnerables o más débiles pueden vivir en la marginación de guetos o periferias (ancianos, niños, inmigrantes, etc.), los tiempos sumados de trabajo y transporte aumentan, la autonomía individual puede derivar en soledad e insolidaridad, la incertidumbre sobre el futuro genera ansiedad, se pierden o debilitan identidades y referencias, hay crisis de representación política y opacidad de las instituciones que actúan en el territorio, etc. Es decir, las esperanzas generadas por la revolución urbana se frustran y el malestar urbano es una dimensión contradictoria de la vida urbana actual.

Estos efectos perversos de la revolución urbana no son una fatalidad sino que resultan de un conjunto de mecanismos económicos, de comportamientos sociales y de políticas públicas como son: la intervención sobredeterminante del capital financiero especulativo en los procesos de urbanización, el carácter oligopólico de la propiedad privada del suelo (un bien común) que genera el inicio del proceso de materialización de las plusvalías urbanas (renta de posición) en la definición de usos del territorio, el consiguiente carácter de "ahorro" que han adquirido las inversiones en suelo o en vivienda para una parte importante de las clases medias e incluso bajas, las alianzas "impías" entre promotores y autoridades locales que encuentran en ello una forma extra de financiarse (y a veces de corromperse), el afán de distinción y de separación de importantes sectores medios y altos, los miedos múltiples y acumulativos que actúan sobre una población de cohesión débil, la fragmentación de los territorios urbanos extensos y difusos, la homogeneización de pautas culturales en los que la "imitación global" se convierte en obstáculo a la identidad e integración locales, etc. Todo lo cual configura que vivimos no solo tiempos de revolución, también son tiempos de contrarrevolución urbana.

La revolución urbana: dimensiones sociales y territoriales.

El término "revolución urbana", que usó Gordon Childe en su obra clásica sobre la Antigüedad, ha sido recientemente recuperado por Ascher[17]. La revolución urbana no es

[17] Ascher, F. *Nuevos principios de urbanismo*, Alianza Ed. Madrid, 2003.

la traducción directa de la globalización en el territorio pero sí que viene causada por un conjunto de factores tecnológicos, económicos, políticos, sociales y culturales que también se vinculan a la globalización, concepto por otra parte suficientemente confuso lo que permite que sirva un poco para todo[18].

a) La informatización (por ejemplo la difusión de las redes telemáticas - Internet, telefonía móvil) ha modificado las relaciones espacio-tiempo y permite desarrollar actividades diversas (profesionales, de ocio o cultura, de educación, de consumo) sin depender de una localización rígida. Si a ello se une la generalización de las formas modernas de comunicación como auto privado y las redes regionales de transporte, es fácil deducir que la ciudad hoy ya no es lo que era.

b) Los nuevos territorios urbanos ya no se reducen a la ciudad central y su entorno más o menos aglomerado, lo que se llamó el "área metropolitana", es decir el modelo de ciudad de la sociedad industrial. El territorio urbano-regional es discontinuo, mezcla de zonas compactas con otras difusas, de centralidades diversas y áreas marginales, de espacios urbanizados y otros preservados o expectantes. Una ciudad de ciudades en su versión optimista o una combinación perversa entre enclaves globalizados de excelencia y fragmentos urbanos de bajo perfil ciudadano.

c) El capital dominante es hoy financiero, más que productivo, nómada más que sedentario. Las decisiones se han "externalizado" del territorio, el cual se ha vulnerabilizado al tiempo que ha entrado en la carrera competitiva para atraer inversiones, actividades emblemáticas, turistas, etc. El capital fijo, dependiente del entramado económico local, se resquebraja, y las infraestructuras que soportan la nueva economía corren el riesgo de ser de uso efímero y de relevancia únicamente global pero no para el territorio en el que están insertas.

d) El ámbito local-regional ha sido históricamente el de la reproducción social (educación, sanidad, vivienda, etc.), hoy afectado por la crisis del *welfare state* (o por su carácter inconcluso) al mismo tiempo que las demandas se multiplican (formación continuada, envejecimiento, reducción del tamaño del núcleo familiar, colectivos

[18] Usamos el término globalización solamente en relación a sus impactos, reales o supuestos, sobre los territorios urbanos.

pobres o marginales, etc.). Los poderes locales y regionales deben reorientar sus funciones hacia la "producción social" puesto que la "competitividad" del territorio corresponde a esta escala más que a la del "estado-nación". Pero no disponen de las competencias y recursos para ello[19].

e) La sociedad urbana se ha hecho más compleja, más individualizada y más heterogénea. Las grandes clases sociales de la época industrial se han fragmentado, los grupos sociales se definen en función de criterios múltiples (territoriales, culturales, etc. además de su relación con la producción), la autonomía del individuo se ha multiplicado. Los comportamientos urbanos se han diversificado (en los tiempos, movilidades, relaciones sociales, etc.) y por lo tanto también las demandas. Las políticas urbanas hoy no pueden ser simplemente de "oferta" masiva dirigida a grandes colectivos supuestamente homogéneos.

f) Pero, paradoja: al mismo tiempo que individuos y ciudades apuestan por la distinción y la diferencia, las pautas culturales se globalizan y se homogeneizan[20]. Arquitecturas y formas de consumo, informaciones y comportamientos de ocio, lenguas (las variantes del seudoinglés) y vestimentas, se banalizan y pierden sus elementos distintivos cualificantes. La carrera hacia la competitividad mediante la distinción lleva a la no-competividad mediante la banalización.

La gobernabilidad de los territorios urbano-regionales se convierte en un difícil desafío. Especialmente difícil debido a los factores citados que ahora resumimos:

i. La multidimensionalidad del territorio urbano-regional (centros, periferias, red incompleta de geometría variable de ciudades medias y pequeñas, urbanización difusa, enclaves y hábitat marginal, etc.).
ii. Las potentes dinámicas privadas de ocupación de suelo. P.ej. en Barcelona-región metropolitana en los últimos 25 años la urbanización del suelo se ha multiplicado por dos siendo la población estable[21].

[19] Smith, N. "El redimensionamiento de las ciudades" en *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*, MACBA y Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2005

[20] Harvey, D. "El arte de la renta", en *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*, op. cit

[21] Véanse algunos datos para ilustrar estas dinámicas de ocupación del suelo en las regiones urbanas de Barcelona y Madrid.
Para el caso de la Región Metropolitana de Barcelona, el crecimiento de la superficie urbanizada entre 1972 y 1999 fue del 185 % con un mayor crecimiento en la segunda corona tal y como vemos en el trabajo de Manuel Herce en Borja J.; Muxí, Z. (eds.) *Urbanismo en el s.XXI. Bilbao, Madrid, Valencia; Barcelona*. Ed. UPC: Barcelona.

iii. La nueva complejidad de la sociedad urbana y la diversidad de sus demandas y de sus comportamientos (movilidad, doble residencia...).

iv. La fragmentación de los poderes locales (entre 150 y 200 municipios en la región metropolitana de Barcelona, más comarcas, mancomunidades, entidades metropolitanas, Diputación, Generalitat, ministerios) que cooperan y se solapan, compiten, se estorban... y dejan hacer a las entidades financieras y a los promotores inmobiliarios.

b) La fuerza económica y a veces legal de las iniciativas privadas o de entes públicos sectoriales a la hora de definir o modificar grandes proyectos sectoriales sobre el territorio. La gobernabilidad de estos territorios exige una capacidad de innovación política que el marco institucional obstaculiza y que la deficiente representatividad de los partidos, convertidos en maquinarias electorales para ocupar posiciones en las instituciones, difícilmente supera[22].

Las ciudades ante los efectos más o menos perversos de la globalización: entre la sumisión y la resistencia.

El análisis según una matriz explicativa de una sola dirección es más gratificante, te asegura un sector de público partidario de tu discurso. Y si otro sector lo crítica, pues muy bien, es sabido que lo importante es que hablen de uno, y si hablan mal mejor, la gente se fija más. Pero, con el riesgo de no complacer ni a tirios ni a troyanos, me parece inevitable

---

También entre 1987 y 2001 para el 78% de los municipios de la provincia de Barcelona más de la mitad de la producción de la vivienda había sido de tipología aislada o adosada. También cabe destacar que son los 137 municipios pequeños de la provincia (de 1.000 a 10.000 habitantes) los que han producido más del 80% de vivienda unifamiliar. Ver tesis doctoral de Francesc Muñoz, *Urbanalització: la producció residencial de baixa densitat a la provincia de Barcelona, 1985- 2001.* UAB. 2004.

Para el caso de la región urbana de Madrid, entre 1957 y 1999, el suelo urbanizado se multiplica por 5 (pasando de 10.7000 a 49.000ha) mientras la población lo hace por 2 (pasando de 2.3 a 4.7 millones). Datos que constatan la enorme expansión del territorio urbanizado en Madrid; ver los artículos de Joaquín Leguina; Fernando Roch y José Manuel Naredo en Borja, J.; Muxí, Z. Urbanismo del siglo XXI, Barcelona 2003(op. cit.). Dos obras recientes indispensables son: del mismo Naredo y A.Montiel: El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano, Icaria 2011, y de Isidro López y Emmanuel Rodríguez, Observatorio Metropolitano: Fin de ciclo. Financiarización, Territorio y Sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1954-2010), Traficantes de sueños, 2010. No citamos datos del caso valenciano pues son extremos que non representativos. Son la caricatura de una realidad que ya en sí misma es caricaturesca.

[22] Borja, J. Ver cap. Siguiente Gobierno del territorio y estrategias metropolitanas y el texto que le sirvió de base con el título (puesto por los editores) *Gobernabilidad y planeamiento de los nuevos territorios urbanos* en Ciudad, Poder, Gobernanza, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2008.

presentar un análisis que pone de relieve las ambivalencias más que las bondades o maldades de los procesos y de los discursos urbanos actuales. Las conclusiones serán irremediablemente abiertas. Lo siento, el pensamiento dialéctico no produce automáticamente la síntesis superadora.

En el plano económico el discurso globalizador tuvo un arranque arrollador. La presentación de las ciudades como lugares nodales[23], las nuevas oportunidades de los territorios (argumento apoyado en emergencias y reconversiones exitosas) y la prioridad al posicionamiento en las redes globales y en consecuencia a su proyección exterior han sido elementos clave de la construcción del vademécum de la buena política urbana. El plan estratégico a su vez ha sido la herramienta operativa (o ha pretendido serlo) de las ciudades aspirantes a triunfar en el mundo global mediante el discurso "hipercompetitivo". Un tipo de plan no normativo, que favorece tanto una concertación de cúpulas políticas con cúpulas económicas como un amplio proceso participativo y que puede convertirse en un proyecto político transformador de la ciudad o derivar en una cortina de humo llena de buenas intenciones sin otra función que legitimar las prácticas del poder.

Ha habido reacciones sociales y políticas críticas, que han denunciado, desde un plano ideológico como la aceptación de la prioridad a la "competitividad" significaba aceptar casi siempre una posición de dependencia respecto a los mecanismos excluyentes que dominan la vida financiera y comercial internacional, que en la práctica acentuaban las desigualdades y la dualización social y territorial de la ciudad. Estas reacciones apuestan por planes de carácter más proteccionista, alternativos, que a su manera pueden ser modernizadores (por ejemplo la "nueva cultura del agua"[24], reutilizadores del capital fijo y generadores de empleo. En bastantes casos la oposición a la adaptación acrítica a la globalización se fundamentó también en la revalorización de los elementos identitarios del territorio y en la defensa de la calidad de vida y de un desarrollo sostenible.

La síntesis teóricamente posible es cuadrar la ecuación competitividad, cohesión social, sostenibilidad, gobernación democrática y participación. No es evidente y aun no se ha descubierto la piedra filosofal para ello, por lo menos "rebus sic stantibus". Es decir en el marco de una economía de "todo mercado", de propiedad privada del suelo y de debilidad y fragmentación del poder político. Mientras no se substituya el criterio orientador actual,

---

[23] Castells y Sassen, obras citadas

[24] Nueva cultura del agua, concepto reivindicativo y alternativo forjado por el movimiento social de oposición al Plan Hidrológico Nacional (derogado por el actual gobierno de España).

el lucro y la desregulación de los mercados, por la voluntad de reducir las desigualdades sociales y de usar con austeridad y visión de futuro los recursos básicos (ejemplo: nueva cultura del agua) las buenas intenciones de gobiernos y organismos internacionales son simples brindis al sol.

Es significativa la importancia creciente que adquieren los factores culturales en la orientación de los procesos urbanos actuales. Por una parte la "naturalización" de las desigualdades sociales, del mercado y de la propiedad privada de bienes de naturaleza común (los "comunes) a los que se añade el afán de distinción, el miedo a los otros y el refugio en vida privada, son muy funcionales al modelo del urbanismo globalizado que describimos más adelante. Por otra surge una contestación cultural a los impactos de la globalización y de la economía de mercado sobre el territorio.
La defensa del patrimonio construido del paisaje, de la población y sus habilidades, de las relaciones sociales consolidadas por el tiempo, de la lengua y de las culturas específicas y la valorización de la animación urbana (por ejemplo de la calle y el espacio público como elementos fundamentales de la ciudad), todo ello cuenta cada vez más en la resistencia a los proyectos privados o públicos con fuertes impactos sobre el territorio. El rechazo a la homogeneización cultural que conlleva la globalización también forma parte de los actuales procesos urbanos.
La cuestión es si estas resistencias son simplemente una oposición legítima pero conservadora o por el contrario pueden ser una palanca de desarrollo autocentrado en nuestro mundo global. En todo caso estas últimas reflexiones pueden matizar algunas de las posiciones más críticas que hemos citado al inicio de este texto.

Urbanismo globalizado versus urbanismo ciudadano.

Un debate posible puede ser sobre los modelos de desarrollo urbano. Se construye un modelo abstracto, por ejemplo el "urbanismo ciudadano" que podemos contraponer al "urbanismo globalizado". Son modelos que con frecuencia se usan de forma maniquea, pero que indudablemente tienen una útil capacidad heurística. Por ejemplo Castells propone analizar el caso barcelonés mediante la oposición entre el modelo 1 (urbanismo ciudadano) y el modelo 2 (urbanismo globalizado). El arquitecto y crítico Josep Mª

Montaner ha analizado el urbanismo barcelonés y ha llegado a conclusiones similares[25]. Es evidente que existen unas dinámicas territoriales empujadas por la globalización en un marco imperfecto de economía de mercado dominado por los que disponen de "rentas monopólicas"[26]. Pero también lo es que hay dinámicas de signo contrario o que modifican los efectos de las primeras.

El modelo de desarrollo urbano característico de la era de la globalización es el la "urbanización difusa y discontinua" mediante "productos urbanos" constitutivos de enclaves o parques temáticos mercantilizados[27] y áreas degradadas o marginales[28]. Una urbanización de suelo regional que puede darse sin crecimiento económico, en América latina por ejemplo, o sin crecimiento demográfico como en Europa[29]. Es la urbanización que genera "espacios lacónicos" punteados por *shopping malls* y gasolineras[30], de las "áreas de excelencia"[31] (parques empresariales o tecnológicos, barrios cerrados exclusivos), red de autopistas y estratificación social en función de la distancia-tiempo a los lugares de centralidad[32].

Sin embargo hay dinámicas de sentido contrario que encuentran también su expresión en el urbanismo actual. No tanto en el "new urbanism"[33] que crea sucedáneos de "ciudad europea compacta" sino en el urbanismo "ciudadano" presente en grados diversos en las políticas de bastantes ciudades europeas y americanas. Es el urbanismo del "espacio público" y de la ciudad densa, de construcción de centralidades[34], de mixtura social y

---

[25] Montaner, JMª, "La evolución del modelo Barcelona", en *Urbanismo en el siglo XXI*, Borja J. y Muxí, Z. (Eds), Ediciones UPC, Barcelona, 2004

[26] lenguaje del Prof. Harvey

[27] Un indicador de la fuerza de esta tendencia es la reconversión de facto de entes públicos o parapúblicos (con participación de actores privados) creados para promover actividades industriales (y de servicios generadoras de empleo en las áreas urbanas en crisis en agencias de promoción de suelo en áreas expectantes (no urbanizadas, o muy poco, en espera especulativa) para promover enclaves de ocio, comerciales, empresariales, tecnológicos o complejos residenciales de nivel alto.

[28] Muxí, Z. *La arquitectura de la ciudad global,* G.Gili, Barcelona 2004

[29] Davis,M. op. cit. y Borja, J. et Muxí, Z. *Urbanismo en el siglo XXI*, op. cit.

[30] Ingersoll, op. cit.

[31] Castells, M.; Hall, P. *Las tecnópolis del mundo. Formación de complejos industriales del siglo XXI*. Alianza Ed, Madrid, 1994.

[32] La planificación e inversión pública en infraestructuras de comunicación (viaria especialmente) es utilizada muchas veces para generar áreas con fuerte potencial especulativo. Ver Herce, M., "La ciudad metropolitana de Barcelona: tendencias de transformación", en *Urbanismo en el siglo XXI*, op. cit.

[33] Congress for "New urbanism Basis", www.cnu.org/newurbanism.html . También Duany, A. et al. *The Rise of Sprawl Suburb and the Decline of Nation*. North Point Press, New York 2000.

[34] Busquets, J. *Barcelona, la construcción urbanística de una ciudad compacta* Ed. del Serbal, 2004 y Areas de nuevas centralidades (documento del Ajuntament de Barcelona, 1986, resumido en la revista Barcelona metrópolis mediterránea nº8, 1988. Sobre el modelo urbanístico de Barcelona ver especialmente Oriol Bohigas, *La reconstrucció de Barcelona*, Edicions 62, Barcelona 1985

funcional[35]. La ciudad de Barcelona ha sido considerada casi como emblema o portavoz de este urbanismo, lo cual seguramente es excesivo, puesto que este modelo ha orientado muchas de las políticas públicas urbanas de la ciudad europea[36]. En la realidad es frecuente que ambas tendencias se mezclen y confronten en la misma ciudad [37]. Los dos "modelos" actúan casi siempre a la vez, o más exactamente, ayudan a interpretar ambos las políticas urbanas y el desarrollo contradictorio de la ciudad.

La arquitectura banalizada y estandarizada caracteriza al urbanismo "globalizado", lo mismo que el uso y el abuso de las arquitecturas ostentosas y "no reproducibles"[38] para marcar simbólicamente las zonas de excelencia. El urbanismo "ciudadano" apuesta por el perfil identitario de lo urbano, atendiendo a la morfología del lugar, a la calidad del entorno y a la integración de los elementos arquitectónicos excepcionales o emblemáticos. Ambas tendencias pueden encontrarse en el mismo período y en las mismas ciudades pero conviene conocer que fuerzas y que actores empujan cada una y cual tiende a imponer su lógica.

El efecto "político" de esta confrontación de modelos es incierto, aunque no cabe duda que con independencia de las voluntades políticas locales en el marco de la economía globalizada capitalista, de la propiedad privada del suelo y de la mercantilización de la vivienda la tendencia dominante es la "urbanización difusa" y la producción de enclaves o parques temáticos de ocio. Es el urbanismo de la privatización, de la distinción y del miedo[39]. En algunos países europeos se han implementado políticas urbanas de signo ciudadano, como en Gran Bretaña[40] y en Francia[41] pero en el mejor de los casos se obtienen resultados contradictorios, es decir un poco de todo. En Francia la hegemonía cultural del "projet urbain" que ha orientado el excelente urbanismo de diversas ciudades

---

[35] Sobre la mixtura social ver especialmente la interesante tentativa francesa, normativizada en la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana, de 1999

[36] El catálogo de la exposición La reconquista de Europa 1980-99, obra de García Espuche, A. y de Navas, T., CCCB 1999, Barcelona. En esta obra se analizan los principales proyectos urbanos de las ciudades europeas a partir del protagonismo del espacio público.

[37] Ver el documento anexo que analiza el caso de Barcelona.

[38] Jean Baudrillard y Jean Nouvel, *Les objets singuliers: architecture et philosophie*, Calmann-Lévy, 2000. Ver crítica a este texto de Graciela Silvestri, *Un sublime atardecer. El comercio simbólico entre arquitectos y filósofos*. Punto de Vista, diciembre 2002 . Una crítica más general a la arquitectura no reproducible en Bohigas, O. *Contra la incontinència urbana. Reconsideració moral de l'arquitectura i la ciutat*. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2004.

[39] Borja, J. *Urbanisme i ciutadania*, Barcelona metrópolis meditarranea 2005 ; Miedos urbanos y seguridad ciudadana, Revista Catalana de Seguridad Pública, 2006 y *El futuro urbano tiene un corazón antiguo,* Catálogo de la exposición Quórum, Institut de cultura de Barcelona, Barcelona 2005

[40] Rogers, R. *Towards an Urban Renaissance*, Londres 1999 y 2001

[41] Masboungi, A. Colección Projet Urbain, Ministere d´Equipement, Paris; *French Urban Strategies. Projets Urbains en France* Editions du Moniteur, Paris 2002; *Fabriquer la ville. Outils et methodes: les amenageurs proposent.* La Documentation Française, Paris 2001. Ver también de la misma autora y Alain Bourdin: *Urbanisme des modes de vie,* Le Moniteur,

en los últimos veinte años no ha impedido la urbanización difusa, creciente y banal de una parte importante del territorio[42].

Aunque siguiendo el razonamiento de Harvey se puede interpretar que el resultado final es muy funcional al urbanismo de la globalización, puesto que la competitividad entre los territorios requiere estos "lugares nodales de cualidad" que son las ciudades vivas, con espacios públicos animados y ofertas culturales y comerciales diversas, con entornos agradables y seguros, donde se concentra el terciario de excelencia y el ocio atractivo para los visitantes[43]. Los residentes son los extras de la película.

El efecto directamente político de esta confrontación (desigual) de tendencias es el que nos plantea una incertidumbre sobre el devenir de la democracia en el territorio. Por una parte hay un resurgir del ámbito político urbano-regional. Se habla incluso, a favor o en contra, de las nuevas "ciudad-estado". En las regiones metropolitanas, como hemos visto al principio, se plantean problemas de gobernabilidad. Pero también son, o pueden ser, ámbitos de innovación política, como apuntan algunos procesos de descentralización, de contractualización interinstitucional, de gestión cívica o participativa, de concertación público-privada, de experimentación de democracia deliberativa y de e-gobernabilidad (electrónica o virtual).

Sin embargo las crecientes desigualdades en el territorio, la división cada vez más manifiesta entre "incluidos y excluidos" que caracteriza por ahora más a la ciudad americana que a la europea, pero también presente entre nosotros, pueden dar lugar a una "lucha de clases en el territorio" o una "conflictividad asimétrica"[44] de difícil gestión en la fragmentada democracia local. La agudización de los conflictos entre colectivos sociales segregados puede desembocar en el "fascismo urbano" como recientemente anunciaba la citada Sassen[45]. La conocida autora de "la ciudad global" advierte que en muchas ciudades la rebelión social, que tenderá a expresarse en las periferias marginadas, tendrá como probable respuesta un "autoritarismo" que acentuará la exclusión de las poblaciones pobres, inmigradas y minorías diversas. La otra cara posible y deseable se puede dar en

---

[42] Le Monde : L'urbanisation grignote sans répit le territoire français 14-4-05, citando el informe Lepeltier, Ministro de ecología

[43] Harvey 2005, op.cit

[44] Delarue, J. *Banlieus en difficulté: la rélégation*, Paris, 1991.
El autor, Delegado del gobierno para la ciudad (equivale a viceministro, dependiente del jefe de gobierno), utilizó ya el concepto de "lucha de clases en el territorio". El Censis (Centro de estudios sociales, Roma) acuñó el concepto de "conflictividad asimétrica" en sus informes anuales, a principios de los 90

[45] Sassen, Intervención en los Diálogos sobre la ciudad del siglo 21 (Forum 2004). Ver también su artículo I "senza potree" protagonisti del futuro (Il Manifestolibri 2005, Atlante di un altra economia)

las ciudades o territorios metropolitanos relativamente integrados. En ellas el conflicto se simetriza, se constituyen poderes locales fuertes y las demandas sociales pueden agregarse y llegar a generar una sociedad política que exprese valores y reivindicaciones de ciudadanía. El urbanismo no garantiza la integración ciudadana plena, que depende también del empleo, el acceso a la educación y la cultura, el reconocimiento de derechos iguales para todos los habitantes, etc. Pero el urbanismo sí que crea condiciones que facilitan considerablemente la integración ciudadana, o al contrario son factores de marginación.

En los años noventa prevaleció en la cultura urbanística la "adaptación de la oferta urbana" a las nuevas condiciones de la globalización. A partir de este principio se promovieron nuevas formas de planeamiento, el estratégico especialmente. Nuevas formas de gestión - la cooperación público privada - y reformas político-administrativas como la descentralización territorial y funcional. La competitividad sustituyó a la calidad de vida. El urbanismo priorizó el proyecto sobre el plan, el proyecto arquitectónico substituyó en muchos casos al urbanístico. Y el promotor inmobiliario y el arquitecto divino impusieron con frecuencia sus intereses y sus decisiones a los responsables políticos.

Ahora, ya entrado el nuevo siglo, nos parece que debemos sustituir de entrada en el lenguaje, la adaptación-sumisión a la globalización por la resistencia y las formas alternativas a los impactos negativos de la misma. Los instrumentos heredados pueden servir: estrategias y consensos, planes y proyectos, iniciativas públicas y cooperación privada, descentralización y participación ciudadana. Pero se trata de leerlos y utilizarlos a partir de objetivos integradores y sostenibles, de la reelaboración de los derechos ciudadanos y del derecho a la ciudad y de la construcción de un nuevo consenso ciudadano democrático, que no se genera sin asumir conflictos con las dinámicas disgregadoras actuantes y los actores que las promueven.

En resumen, la ciudad democrática es una conquista permanente, un campo abierto de confrontación de valores e intereses, un desafío a la innovación política, a la imaginación urbanística y a la movilización cívica.

CAPITULO II: Hacer ciudad en el siglo XXI

I La respuesta de las ciudades, una reflexión global.

¿Las ciudades deben resignarse a ser continentes pasivos de las problemáticas sociales, culturales, ambientales... derivadas de la globalización y de la pérdida de capacidad reguladora de los poderes públicos estatales y supraestatales?

Si la ciudad es lo que se supone que debe ser, un lugar y una comunidad, con capacidad de autogobierno, si hoy es también un territorio articulado que en las regiones más desarrolladas y urbanizadas convierte a la ciudad en un sistema de ciudades. Si este espacio tiene vigencia económica, busca la cohesión social, tiene identidad cultural (o la construye), es capaz de definir estrategias de desarrollo concertados entre instituciones locales-regionales y sociedad civil. Entonces ¿se le puede negar el derecho y la posibilidad de ser un actor respecto a los contenidos problemáticos que asume? Un actor que reclama intervenir en los procesos que generan los problemas de la ciudad y en las políticas con que se les da respuesta.

El desafío político de la ciudad en la globalización es el de obtener un reconocimiento de actor político a escala global, más allá de su territorio y más allá de las cada vez más artificiales fronteras de « su » Estado.

El mundo actual exige un planteamiento « glocalizador », una articulación de lo local-global.

¿Cómo puede darse esta articulación?

La cultura política y jurídica debe asumir la anacronía de monopolio que pretenden tener los Estados de ser los únicos sujetos políticos de las relaciones internacionales y de basar su legitimidad para ello en ser detentadores de la soberanía. Hoy en la vida política internacional existen por encima de los Estados los organismos internacionales, NN.UU. y otros menos políticos, pero que toman decisiones importantes a veces con escasa presencia de los Estados de las partes afectadas. Además de la Unión Europea se desarrollan otras uniones políticas y económicas supraestatales. Por otra parte por debajo de los Estados, sin contar los grupos económicos (que tienen más fuerza que muchos Estados), se desarrollan

redes y asociaciones civiles, de ONGs, de profesionales, y de ciudades y regiones. Es el nuevo « tiers état » de la revolución francesa que pugna por ser reconocido por los otros dos.
Los poderes locales y regionales reclaman su presencia en los organismos y conferencias internacionales y también en los procesos de elaboración y de seguimiento de los programas que los afectan directamente. Se proponen como partners tanto de los organismos internacionales como de los estatales.
De hecho empiezan a ser normales en la Unión Europea programas a tres bandas (europea, estatal, local o regional).
Otra dimensión de la glocalización es la importancia que adquieren los grandes ejes y las macro regiones que constituyen en muchos casos sistemas de ciudades transfronterizas, es decir que atraviesan fronteras. Es un caso frecuente en Europa. Estos ejes y macro regiones tienden a concertar proyectos y crear estructuras de coordinación. Incluso se habla de ciudades metropolitanas transfronterizas (entre Francia y Bélgica, Alemania y Francia, Suiza y Alemania, etc.).
Una tercera dimensión de la glocalización es la reivindicación de las instituciones locales y regionales de obtener una garantía y una protección política y jurídica de su autonomía y de sus derechos en los marcos estatal y supraestatal de los organismos internacionales tanto políticos, como judiciales. Es decir, incluso a ser defendidas contra su propio Estado. Algunos progresos se han hecho en este camino como la Carta de Autonomía Local aprobada por el Consejo de Europa, ratificada por la mayoría de los Estados Europeos (lo cual es aun preceptivo para que los acuerdos internacionales sean aplicables a cada Estado... excepto cuando las grandes potencias imponen resoluciones del Consejo de Seguridad de NN.UU.) y que ha servido de base a algunas sentencias del Tribunal Europeo.
Estamos en los inicios de un cambio histórico. Pero solo en los inicios. Los organismos internacionales son poco receptivos tanto por la pesadez y opacidad de sus burocracias, como por el dominio político que ejercen en ellos los gobiernos de los Estados. Estos gobiernos y su alta Administración no toleran fácilmente la intromisión de los poderes locales y regionales que introduce, es cierto, una considerable dosis de complejidad a la ya existente, aunque también facilita la elaboración y el seguimiento de políticas adecuadas a cada situación territorial. La resistencia de gobiernos y altas administraciones nos parece que se debe no tanto a razones funcionales ni a principios políticos, sino al afán de mantener su status de privilegio en los sistemas políticos de cada país. Un cambio solo se

producirá si regiones y ciudades generan una relación de fuerzas que progresivamente imponga su presencia en la vida internacional. Este proceso se ha iniciado ya en Europa por la presión del CMRE (Consejo de Municipios y Regiones de Europa), de la ARE (Asociación de Regiones de Europa), de Eurociudades y de otras organizaciones de ciudades y municipios.

La presencia activa de los gobiernos locales y regionales no equivale a un reconocimiento de la dimensión global de la ciudadanía en nuestra época. Es cierto que la presencia de las instituciones políticas de proximidad significa en si misma una democratización de la vida política institucional, por su relación directa con las problemáticas específicas de cada territorio y de sus gentes. Por lo tanto esta presencia emergente de las ciudades en la escena mundial es un progreso de la ciudadanía. Pero no es suficiente. En la globalización se produce un considerable déficit democrático. Los capitales, las informaciones, sectores minoritarios y privilegiados, de empresarios y profesionales, disponen de una capacidad y de unos derechos para actuar en el mundo global de los que no disponen las mayorías de ciudadanos. Es suficiente citar tres ejemplos:

- el acceso restringido a los grandes medios de comunicación social y el predominio de las ofertas de TIC dirigidas a demandas solventes.
- la no adecuación entre los ámbitos de las decisiones económicas y las de la negociación de las relaciones de trabajo y de las políticas sociales.
- las limitaciones de las migraciones que son mucho mayores que las que tiene el capital.

La globalización nos plantea un desafío local que exige una respuesta innovadora, no defensiva.

La democracia local y la innovación política. La cuestión de la legalidad.

No hay duda que hay un déficit democrático en los ámbitos de la globalización, de la economía mundial, de los medios de comunicación social uniformadores, de las organizaciones internacionales. Una democracia territorial de proximidad, regional-local, fuerte, podría ser un contrapeso importante y un mecanismo de participación democrática en los ámbitos globales. Pero, sería muy ingenuo idealizar la actual democracia local y regional. Es cierto que tiene a su favor un conjunto de factores suficientemente reconocidos como son: a) la proximidad a la población en la gestión;

b) la mayor capacidad de integrar las políticas públicas; c) la representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales; d) la cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos, e) la conciencia de identidad que los actuales procesos globalizadores han reforzado, como afirmación frente a la homogeneización.

Pero hay otros factores de signo contrario que reducen y hasta suprimen los anteriores como: a) los impactos sobre el territorio de decisiones económicas y políticas exteriores sobre las cuales los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil tienen escasa o nula influencia y que tienen en cambio importantes efectos sociales y ambientales.; b) la confusión, superposición y, muchas veces escasa cooperación y poca transparencia de las administraciones públicas actuantes sobre el mismo territorio; c) la relativa debilidad legal y financiera en el marco regional metropolitano de los gobiernos locales que les impide jugar el rol integrador para el cual están más capacitados; d) la no adecuación entre las estructuras políticas representativas y las dinámicas sociales del territorio (los gobiernos locales representan a los durmientes, pero solo en parte a los usuarios del mismo); e) la existencia de colectivos de población que no tienen reconocido el status de ciudadano y que por su misma existencia niegan uno de los valores esenciales de la ciudad: la igualdad en el espacio público y en el uso de las libertades urbanas.

El gobierno democrático del territorio para confrontarse con ese escenario nuevo y contradictorio requiere un ambicioso proyecto de innovación política. Este proyecto difícilmente saldrá de las instituciones y tampoco de las cúpulas políticas espontáneamente. Es un proceso que debe desarrollarse primero en la vida social y cultural. Y es la presión desde la sociedad y desde la intelectualidad que podrá traducirse en las instituciones a partir de su recepción por parte de algunos actores políticos.

Hoy se ha tomado conciencia de que existen regiones urbanizadas y territorios metropolitanos que reclaman una estrategia concertada interinstitucional, que va más allá de las aglomeraciones o áreas urbanas tradicionales. Las dimensiones espaciales, la complejidad organizativa y la diversidad de retos a los que debe responder desde estos territorios son de una escala superior. Y exigen una nueva forma de gobierno.

Apuntamos algunas fórmulas:

a) Elección democrática y atribución de competencias « locales » de desarrollo urbano y programación y gestión de grandes equipamientos y servicios metropolitanos a la

institución intermedia (tipo departamento o provincia), o mejor dicho, a una entidad substitutoria en el mismo ámbito territorial (modelo italiano y holandés).
b) Creación de un organismo de concertación (tipo consorcio) que reúna a las principales instituciones actuantes en el territorio con el fin de promover el planeamiento estratégico del mismo, coordinar las inversiones y gestiones los servicios de carácter metropolitano (por ejemplo entre la región o "estado" en un país federalizado y los entes locales de elección directa).

La innovación política se puede desarrollar de otras formas como:
La aplicación sistemática del principio de subsidiaridad supone no solo descentralizar a favor del nivel regional-local todas aquellas competencias y funciones ejercitables en este nivel, sino también atribuir a la institución territorial la coordinación de los programas y proyectos concertados. Este mismo principio supone descentralizar o preservar a favor de los entes municipales y barriales aquellas funciones que requieren más proximidad. En el caso de las grandes ciudades la descentralización es un proceso, en muchos casos incipiente, cuyo desarrollo debiera permitir una participación mucho más intensa y variada de la sociedad civil. Sin embargo, hay que tener en cuenta las tendencias insolidarias que se expresan en los micro territorios (p.ej. suburbios ricos en Estados Unidos y cada vez más en otros países) que en nombre de la subsidiaridad, la descentralización y la sociedad civil, tienden a independizarse de la institución regional, metropolitana o municipal de una gran ciudad y a sustituir su participación en los impuestos por la privatización de los servicios. Por ello es preciso mantener siempre un equilibrio entre gobernabilidad regional-metropolitana y descentralización local-barrial. Es decir, entre eficacia social y participación, entre subsidiaridad y solidaridad.
En el marco legal y financiero básico de las grandes unidades políticas (Unión Europea, estados, regiones autónomas) las relaciones entre poderes públicos precisan a ser más contractuales que jerárquicas y más basadas en la cooperación, que en la compartimentación. No olvidemos que son más complicadas las relaciones públicas-públicas que las públicas-privadas. Aun siendo distintas estos dos tipos de relaciones plantean un reto político-jurídico. Es necesario innovar en las figuras y en los procedimientos para combinar la flexibilidad con la transparencia y la agilidad en las actuaciones con la preservación de los intereses colectivos a medio o largo plazo. En este período de transición hacia nuevas regulaciones, es preciso actuar muchas veces en los límites de la legalidad, o mejor en ámbitos de alegalidad, lo cual puede conducir a la

arbitrariedad y a la corrupción. Sin embargo, no es éste el único riesgo. Las reacciones judiciales, mediáticas y sociales ante estas desviaciones de la acción pública conducen a construir múltiples sistemas cautelares y a un auto control paralizante de los responsables públicos.

El mejor control es el que puede ejercer el conjunto de la ciudadanía mediante la información más transparente y la multiplicación de las posibilidades de participación de todos los colectivos sociales. Hoy se habla más de participación ciudadana que política. La democracia participativa no es ni una política comunicacional por parte del poder político ni la construcción de un tejido asociativo en la sociedad civil. Ambos elementos favorecen la participación pero ésta es una relación más menos reglada entre unos y otros, una confrontación, un diálogo, una negociación que supone conflicto de intereses y posibilidades de acuerdos. Es decir la participación requiere que el poder político reconozca a los representantes de los ciudadanos la capacidad de influir en la elaboración y ejecución de las decisiones públicas. Cuando los colectivos ciudadanos expresan posiciones de interés general, es decir que van más allá de los intereses locales o corporativos, nos encontramos ante una forma de sociedad política que se confronta con el sistema institucional. Lo cual supone un potencial innovador respecto a la democracia representativa tradicional.

El desarrollo democrático, necesariamente innovador, debe enfrentarse a las resistencias de la clase política y a las inercias de la democracia. No es difícil constatar que las prácticas políticas y administrativas son tan reacias a innovar en los mecanismos participativos como, incluso, reticentes ante el desarrollo de las posibilidades de los ya existentes. Los programas y proyectos urbanos se presentan casi siempre de tal forma que difícilmente son entendibles por los ciudadanos. No se utilizan medios que serían más comprensibles y motivantes como maquetas, videos, simulaciones, etc. Se evitan las consultas populares y hay poca sensibilidad respecto a tramitar las iniciativas ciudadanas. Algo tan elemental como el presupuesto participativo aparece aun como la excepción. No se trata ahora de exponer los mecanismos posibles de participación que el autor, entre otros, ha expuesto ya en otras ocasiones. Sí que queremos llamar la atención sobre lo que nos parece el principal obstáculo al desarrollo de la participación ciudadana. No es sólo el marco legal existente casi siempre limitativo y, obviamente, poco abierto a la innovación. Ni tampoco la eventual debilidad de las organizaciones de la sociedad civil, o su insuficiente iniciativa para incidir en las políticas públicas. Todo ello puede contribuir a explicar que la innovación política en cuanto a la participación ciudadana progresa con

grandes dificultades. Pero, el principal obstáculo nos parece que reside en la alianza de facto que se da en las instituciones entre la partitocracia y la burocracia. La participación ciudadana solo progresa si cuestiona y transforma la vida política local.

¿Qué innovación política local es posible y deseable? Aquella que permite establecer una separación – confrontación con el sistema político estatal. Precisamente porque consideramos muy necesarias unas relaciones contractuales entre las Administraciones se precisa primero un proceso de ruptura entre la política estatal y la política local. Esta ruptura debe darse por lo menos en tres aspectos: la cultura política, el sistema representativo y la conquista de competencias. La cultura política supone el proceso de legitimización y de hegemonización de los valores y objetivos implícitos en los temas ya al orden del día de la subsidiaridad, el gobierno de proximidad, la participación ciudadana, el federalismo, la identidad local – regional - nacional (no estatal), la autodeterminación. Es un proceso en marcha que aunque en algunos planteamientos y lenguajes pueda parecer a veces arcaico, es terriblemente moderno. Es la otra cara, imprescindible, de la globalización y la mejor respuesta al proceso paralelo de debilitamiento del estado centralizado.

El sistema representativo local/regional debe distinguirse claramente del estatal y superestatal (europeo, etc.). Los partidos, coaliciones o agrupaciones electorales no deberían ser los mismos. Más claro: los partidos políticos de ámbito estatal no deben presentarse a las elecciones locales. Algunos ejemplos (Canadá, California) demuestran la viabilidad de esta distinción. Somos conscientes de las perversiones posibles de un sistema político local independiente: caciquismo, insolidaridad, populismo, etc. Estas perversiones pueden darse también a otros niveles, con menos transparencia y más dificultades para combatirlas. El ámbito urbano-regional es por otra parte suficientemente grande y heterogéneo para que en él arraiguen también valores universalistas. Sin secesión del sistema político-representativo no hay confrontación y conquista de cotas significativas de poder ciudadano.

La conquista de competencias es la consecuencia necesaria de lo anterior. Hoy sabemos que el espacio urbano-regional es el que determina en gran medida la productividad, la sostenibilidad, la competitividad de la economía, la cohesión social y la identidad cultural, y la gobernabilidad. No es posible que su sistema político-legal sea débil y subordinado, que no se le reconozcan ni las capacidades ni los medios para hacer lo que debe hacer. El gobierno democrático del territorio exige conquistar competencias en promoción

económica, justicia y seguridad, infraestructuras y equipamientos del territorio, bienestar social, cultura y medios de comunicación social .

¿Quién puede conquistar estas competencias y recursos necesarios? ¿Cómo? En términos generales no es posible precisar, puesto que los contextos políticos, legales, territoriales, etc. son muy distintos. Pero, es posible hacer algunas consideraciones generales que no siempre se tienen en cuenta.

La conquista supone iniciativa, conflicto y riesgo. También legitimidad, fuerza acumulada, alianzas y negociación. La iniciativa puede surgir de la institución política local o de un movimiento cívico, incluso de un colectivo social o profesional. Veamos algunos ejemplos:

. La conquista de espacios y de edificios susceptibles de tener un uso público que están en manos de entes públicos o privados que los tiene subutilizados o congelados. Ya nos hemos referido a la necesidad de revertir a la ciudad terrenos militares, portuarios, industriales desactivados, etc. A otra escala algo parecido ocurre con edificios más o menos abandonados y que ha dado lugar al fenómeno okupa. Esta conquista no se dará únicamente por medio de demandas respetuosas de los marcos y de los procedimientos legales. Es preciso tener iniciativas para crear movimientos de opinión favorable, situaciones de hecho mediante ocupaciones simbólicas o continuadas, recursos legales ante tribunales superiores (p.ej. europeos frente a los estatales, etc.).

. La existencia de la justicia local y de cuerpos de policía dependiente del poder local y/o regional. Sin capacidad de ejercer competencias de seguridad y de disciplina, de justicia y de sanción, no hay poder político. Es un campo en el cual los poderes de los Estados son especialmente susceptibles de perder su supuesto monopolio. La resistencia a una real descentralización de las funciones de seguridad y de justicia tiene el efecto perverso de la privatización por un lado, y la violencia urbana por el otro.

. La revolución en los medios de información y comunicación ha convertido en obsoletos el marco político y legal en que se desenvuelven. La construcción de una democracia local telemática exige que el poder político local-regional pueda regular, programar y gestionar las TIC (tecnologías de información y comunicación) en su ámbito en un marco global que garantice el uso social y de participación ciudadana.

. La indefensión de los ciudadanos en tanto que usuarios y consumidores, el respeto de sus derechos ambientales y a la calidad de vida, a la privacidad, debería obligar a las instituciones políticas más próximas y a las administraciones dependientes de ella a actuar de oficio como defensoras de los derechos genéricos de los ciudadanos y por lo tanto a

enfrentarse con los organismos públicos o privados cuyas actuaciones concretas los vulneren, aunque al hacerlo se apoyen en el derecho positivo o en la inercia administrativa.

. La promoción económica y la generación de empleo, la implantación de formas de "salario ciudadano" y la ejecución de políticas que combinen la productividad, la sostenibilidad y la cohesión social, exigen de los poderes locales una capacidad de coordinar los grandes proyectos urbanos, de desarrollar proyectos empresariales mixtos, de disponer de recursos ahora centralizados (p.ej. de obras públicas, de la seguridad social y de las instituciones de empleo)y de asumir unas competencias legales (de regulación de las actividades económicas y de sus impactos ambientales, de expropiación, etc.) de los que ahora casi nunca disponen.

. La identidad cultural, que en casos cada vez más numerosos adquiere o recupera una connotación "nacional" sin ser estatal, requiere para ser defendida y desarrollada una capacidad de autogobierno en educación, regulación de los medios de comunicación social de masas, uso público de la lengua y de los elementos simbólicos de una comunidad (p.ej. fiestas, monumentos, museos, etc.) que la tradición unitarista o centralista de los Estados acepta difícilmente. El anacronismo hoy es esta tradición que se consideraba moderna en el siglo XIX.

. La existencia de sectores de la población que no tienen reconocido el status de ciudadano plantea un problema especialmente delicado. El status de ciudadanía (derechos políticos, civiles y sociales que hacen una sociedad de iguales) va aun ligado a la nacionalidad que atribuye el Estado. Los no ciudadanos por otra parte niegan el valor integrador de la ciudad y su "capitis diminutio" contribuye a la xenofobia, al racismo, a la exclusión social y cultural y a la sobre explotación. La moral cívica se enfrenta a la legalidad estatal. El derecho a la ilegalidad, a defender a los "ilegales", nos parece obvio. Sobre el déficit de ciudadanía en un marco global, en este caso europeo, nos remitimos el Informe sobre la ciudadanía europea. Queremos destacar especialmente la distinción que propone entre nacionalidad y ciudadanía. Lo cual permitiría a los « nacionales extracomunitarios » adquirir la ciudadanía europea sin que ello conllevara adquirir la nacionalidad de un país de la Unión Europea pero si equipararse en derechos. La ciudadanía no puede ser ya un atributo que concede exclusivamente el Estado. Los poderes locales y regionales y los entes supraestatales deben poder también definir y atribuir el conjunto de derechos y deberes que iguala a las gentes de territorios que son a la vez subestatales y

globalizadores. Nuestra época exige un replanteamiento de la base territorial e institucional de los derechos y una ampliación de los mismos.

Ciudadanía y gobierno local

La condición de ciudadano representa un triple desafío para la ciudad y el gobierno local.
Un desafío político: conquistar la capacidad legal y operativa para contribuir a universalizar el estatuto político-jurídico de toda la población y también adquirir las competencias y los recursos necesarios para desarrollar las políticas públicas que hagan posible el ejercicio y la protección de los derechos y obligaciones ciudadanas.
Un desafío social: promover las políticas sociales urbanas que ataquen a las discriminaciones que imposibilitan o reducen el ámbito de la ciudadanía: ocupación, situación de vulnerabilidad (p. ej. niños), marginación cultural, etc.
Un desafío específicamente urbano: hacer de la ciudad, de sus centralidades y monumentalidades, de la movilidad y accesibilidad generalizadas, de la calidad y visibilidad de sus barrios, de la fuerza de integración de sus espacios públicos, de la autoestima de los sus habitantes, del reconocimiento exterior, etc., unos entornos físicos y simbólicos que contribuyan a dar sentido a la vida cotidiana de la ciudadanía.
La producción de ciudadanía y el rol de los gobiernos locales es un desafío político no exclusivo de éstos. La política no reduce su espacio a las instituciones, los partidos y las elecciones. Existe otro espacio, el de la sociedad política, expresión mejor que la sociedad civil, que es el que crean y ocupan todas las organizaciones y formas de acción colectiva cuando van más allá de sus objetivos e intereses inmediatos y corporativos. Es el espacio de la participación ciudadana que plantea demandas y propuestas, que exige responsabilidad a las administraciones y empresas, ofrece alternativas y cooperación para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad. Y de urbanismo.
Para concluir, la responsabilidad de hacer ciudadanía también pertenece a los profesionales del urbanismo. En nombre de su ética y de su saber técnico, del conocimiento de los avances de la cultura urbanística y de la experiencia internacional, por su sensibilidad respecto a las herencias de la ciudad en la que trabajan y por su potencial creativo de reconocer tendencias e inventar futuros, los profesionales del urbanismo han de reclamar autonomía intelectual ante los políticos y los diferentes colectivos sociales,

han de elaborar y defender sus propuestas, asumiendo riesgos frente a las autoridades y “opiniones públicas” y saber renunciar públicamente antes que traicionar sus convicciones.

La reinvención de la ciudad ciudadana, del espacio público constructor- ordenador de ciudad y del urbanismo como productor de sentido no es monopolio de nadie.

Los políticos elegidos democráticamente tienen la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos. Las organizaciones sociales tienen el derecho y la obligación de exigir que se tengan en cuenta, que se debatan y se negocien sus críticas, sus demandas y sus propuestas. Los profesionales tienen la obligación de elaborar análisis y propuestas formalizadas y viables, de escuchar a los otros, pero también de defender sus convicciones y sus proyectos hasta el final.

El desafío que nos plantea hoy la ciudad en sus dimensiones, central, metropolitana y dispersa es ante todo intelectual y político, más que económico y administrativo. Es un desafío a nuestros valores, no es un problema funcional que se resuelve por vía la tecnocrática.

¿La ciudad tiene futuro o vamos hacia un mundo periurbanizado de ciudades débiles? Actualmente la población “suburbana” es el doble o el triple de la población “urbana”, es decir de la que vive en ciudades y no en periferias. El mundo suburbano puede convertirse en un mundo salvaje, de ghettos y de tribus, injusto y violento, excepto en los centros protegidos que tenderán al autoritarismo. Una perspectiva que en bastantes países parece hoy fatal, cuando no es ya una realidad. Pero una tendencia por fuerte que sea no es un destino obligatorio. La ciudad hoy emerge nuevamente como lugar, como mixtura, como espacio colectivo, como referente cultural. Construir la ciudad del siglo XXI es tener un proyecto de ciudadanía, ampliar los derechos de tercera generación, el derecho al lugar y a la movilidad, a la ciudad refugio y a la identidad local, al autogobierno y a la diferencia, a la igualdad jurídica de todos los residentes y a la proyección exterior de la ciudad como entidad política abierta.

Los progresos sociales no comienzan en las instituciones, sino que más bien es en ellas donde culminan. Los progresos se materializan en políticas que se formalizaran en instituciones. Pero antes habrá que luchar por los nuevos derechos (y responsabilidades) y legitimar estas exigencias. Se ha dicho que nuestra época es, como otras que se han dado en la historia, una era de conquista de nuevos derechos. También se ha dicho que es el siglo de las ciudades. En consecuencia es la época de los derechos urbanos. Pero la

exigencia del derecho surge de la rebelión moral, del deseo de poseer alguna cosa, unas libertades y unas oportunidades que a menudo nos son negadas.

La ciudad del deseo no es la ciudad ideal, utópica y especulativa. Es una ciudad pensada, deseada e inventada. Pero también es la ciudad resultante de aspiraciones y demandas, de intereses y conflictos. Es decir, la ciudad de los deseos.

II Formar expertos en "hacer ciudad"

El planeamiento territorial y la gestión de la ciudad como ámbitos formativos

La revolución urbana iniciada en las últimas décadas del siglo XX está destinada a marcar decisivamente las sociedades humanas del siglo XXI. Efectos de la globalización, expresión de la sociedad de la información y desarrollo provocado por la omnipotencia del mercado ciertamente. Pero también por la debilidad relativa de las políticas locales, la débil estructuración de las sociedades urbanas, la ideología de la autonomía radical del individuo.

Las estadísticas demográficas recogen de forma muy deficiente el fenómeno urbano actual, las nebulosas urbanizadas, que en los continentes europeo y norteamericano incluyen ya a más del 80% de la población. Pero solo una parte de estos habitantes urbanos vive en ciudades, quizás la mitad o menos, el resto vive en zonas urbanizadas pero segregadas, dispersas, fragmentadas. Una urbanización que no genera automáticamente ciudades, que en ciertos casos extremos parecen oasis de civilidad y en otros se han degradado hasta convertirse en zonas de riesgo, en ambos casos rodeados de espacios monofuncionales y monosociales, sin capacidad de autogobierno, exponentes de un desarrollo insostenible, que genera comportamientos anómicos y psicologías sociales marcadas por el individualismo, el miedo a los "otros" y el afán insolidario de distinción.

Estos territorios urbanizados nos plantean nuevos desafíos que pueden sintetizarse en un objetivo básico: hacer ciudad. Hacer ciudad sobre la ciudad, para evitar su deterioro social o su conversión en parque temático más o menos gentrificado. Y hacer ciudad en la urbanización que no es ciudad, en las periferias difusas, apoyándose en las redes que forman los núcleos urbanos (pequeños o medianos) consolidados y compactos y las nuevas centralidades que potencialmente generan las políticas de infraestructuras y de intermodalidad de transportes y los proyectos urbanos integrales.

Sobre el oficio del "hacer ciudad" y los procesos formativos.

El "hacer ciudad" no se aprende aún en ninguna carrera universitaria, se aprende en la gestión práctica del urbanismo y la gobernabilidad local. Pero para que esta práctica produzca un saber acumulativo se requiere por una parte la comunicación entre las distintas y numerosas profesiones que intervienen en la gestión de la ciudad. Y por otra

parte que los procesos formativos universitarios incluyan un ciclo (segundo o de postgrado) que ofrezca unos contenidos que integren elementos básicos de las distintas formaciones especializadas para permitir así la cooperación posterior en la gestión. De esta forma se creará además una dialéctica entre teoría y práctica que permitirá nuevamente dotar de bases teóricas o por lo menos de criterios generales a la práctica y de bases prácticas o experimentales a la teoría. Es decir un corpus sobre el que se podrá desarrollar la investigación y también dotar de criterios objetivos a las políticas urbanas.

En los países anglosajones primero y más recientemente en países de cultura latina (Francia, Italia, México, Argentina) se crearon las carreras (de primer o de segundo ciclo) sobre planificación territorial, urbanismo o estudios urbanos. Estas carreras pretendían casi siempre llevar el vacío que existía de una formación integradora de lo "urbano". Seguramente han sido útiles pero ahora demuestran sus limitaciones. En general están muy marcadas por la concepción urbana vinculada a la sociedad industrial (con excepciones como Castells o Ascher) y sobre todo, no han superado el divorcio entre las disciplinas y profesiones directamente intervencionistas sobre el territorio (arquitectura y ingeniería en unos casos, derecho en otros) y las orientadas al análisis social, económico, político o cultural de lo urbano. Con frecuencia los postgrados o segundos ciclos son un subproducto del formalismo instrumental de las carreras "técnicas" y en otros casos son refugio de los cientistas sociales que estudian la ciudad y la urbanización sin intervenir en el diseño del territorio. Ambas formaciones son importantes pero no abordan la planificación y la gestión integrales del territorio, que es lo que requiere el "hacer ciudad".

Responsabilidad social de los gestores y profesionales urbanos

La gestión de la ciudad supone que líderes políticos y sociales y también planificadores, proyectistas o gestores, asumen la responsabilidad de elaborar, decidir y/o ejecutar planes, programas o actuaciones de interés general y en nombre de este interés autorizan, prohíben, protegen o limitan las iniciativas privadas mediante normas, deciden sobre el uso de los recursos públicos mediante los presupuestos y gestionan programas o proyectos que afectan a la vida del conjunto de ciudadanos presentes y futuros. Esta prerrogativa solamente es legítima si se basa en unos principios de actuación que justifican la acción de unos organismos y personas en la medida que expresan valores y normas que la sociedad puede asumir como justos.

No nos detendremos en exponer aquí aquellos principios que son obvios pues forman parte de los textos legales fundamentales en nuestro contexto político y cultural: los derechos

humanos considerados hoy de validez universal, el principio de legalidad propio de cualquier Estado de derecho, los principios de planificación, coordinación y participación que se incluyen en diversas constituciones como la española. Lo cual no significa que no los tengamos en cuenta, al contrario, nos parecen tan aceptados, indispensables y legitimadores de cualquier actuación de interés público que no es preciso insistir al respecto. Aunque sea de forma muy sintética vamos a concretar en la medida de lo posible los principios morales que orientan nuestra propuesta formativa y en el punto siguiente expondremos loas bases de los contenidos docentes y pedagógicos.

Historia y responsabilidad social del urbanismo.

Nos referimos al urbanismo en un sentido genérico, que incluye el planeamiento, la organización política, la gestión del territorio y el conjunto de políticas públicas urbanas. La razón fundadora de esta disciplina fue la ordenación de la convivencia y de las actividades en la ciudad en función del bien común y la voluntad de reforma social como respuesta a las contradicciones y desigualdades que el desarrollo urbano había generado y reproducía en forma ampliada constantemente. Estos principios continúan siendo válidos en la actualidad. No rechazamos el principio del respeto a la autonomía e iniciativa social y privada pero si el "todo mercancía", es decir el retorno al capitalismo salvaje, el mercado desregulado que es un elemento destructor de la ciudad. También consideramos útil tener en cuenta las utopías urbanas, no tanto para proponer modelos de ciudad ideal como para estimular las propuestas reformadoras dibujando escenarios de futuro deseables. La indispensable competitividad en algunas actividades del medio urbano (aunque mejor es hablar de productividad si nos referimos al conjunto de la actividad urbana) hay que considerarla interdependiente de la sostenibilidad, la cohesión social y la gobernabilidad democrática. El conjunto de estos elementos constituyen la calidad de la oferta urbana que incluye como valor fundamental la calidad de vida de todos sus ciudadanos, la igualdad entre éstos y las libertades de todos. El territorio y la sociedad urbana necesitan políticas públicas potentes que garanticen corrijan los desequilibrios del desarrollo urbano, que potencien las identidades diferenciales del territorio, que reduzcan las desigualdades sociales y posibiliten el acceso universal a los bienes y servicios de interés general. Las políticas públicas deben sin embargo priorizar normas básicas, procedimientos ágiles y transparentes y formas diversas de cooperación con agentes privados y de participación de la ciudadanía.

Todo ello supone admitir como un componente permanente de las políticas públicas la gestión de la conflictividad pues se oponen tanto valores como intereses. Razón de más para explicitar siempre los principios morales que las orientan. Hemos intentado sintetizar estos valores y principios en el concepto de "derecho a la ciudad". El derecho a la ciudad incluye el derecho a la vivienda y al espacio público significante y bello, a la preservación y mejora del ambiente y del patrimonio, a la permanencia en el lugar y al cambio de residencia, a la movilidad y a la centralidad, a la identidad socio-cultural y a la visibilidad, a la accesibilidad y a la monumentalidad, al gobierno democrático de la ciudad metropolitana y a la gestión descentralizada o de proximidad, a la formación continuada y al salario ciudadano, a la seguridad y al refugio. El derecho a la ciudad supone la igualdad político-jurídica de todos los residentes y al acceso universal tanto a los bienes y servicios de interés general como a la participación en la elaboración y gestión de las políticas públicas.

Los responsables políticos, los funcionarios públicos y los profesionales que trabajen para los gobiernos solamente estarán legitimados a ejercer las responsabilidades que tengan atribuidas en la medida que sus actos se justifiquen en función de los principios morales que los informen.

Sobre los contenidos docentes y pedagógicos.

La interdisciplinaridad tal como se ha practicado en el planeamiento en los últimos 50 años ha demostrado suficientemente sus limitaciones. Por una parte se ha aplicado a un tipo de planeamiento regulador, solo normativo, en cascada, de elaboración lenta y aplicación administrativa, poco estratégico y poco operativo. En la gestión o ejecución la interdisciplinaridad con frecuencia desaparecía y se tendía que cuerpos burocráticos o profesionales monopolizaran cada uno órganos y funciones. Por otra parte la misma interdisciplinaridad se reducía a distribuir los estudios previos entre disciplinas diversas y lo mismo ocurría en la redacción de los planes, en los que el diálogo era mínimo entre diseñadores del plan (casi siempre arquitectos o ingenieros) y autores de las memorias específicas (socio-económica, jurídica, financiera) que se repartían entre los profesionales especializados.

Como ya se ha expuesto el principio docente principal es la transversalidad. Se pretende contribuir a crear un corpus común de valores, criterios de actuación y estilo de trabajo entre profesionales que tengan relación con la gestión de la ciudad. No se trata tanto que

todos puedan hacerlo todo como que exista un lenguaje común básico. Y también contribuir a la formación de profesionales y de líderes políticos y sociales para aumentar su capacidad de diseñar programas o proyectos, de tomar decisiones en tanto que ejecutivos, de dirigir un equipo de composición diversa, de tener capacidad de comunicación y negociación, de evaluar los resultados y los impactos de su actuación.

Es en función de estos criterios y teniendo en cuenta la peculiaridad de la enseñanza virtual que se fijan los criterios pedagógicos. La formación que se pretenda dar es "proactiva", es decir orientada a la acción más que al análisis, a buscar soluciones más que a explicar problemáticas, a dar respuestas más que hacerse preguntas. O mejor dicho, las preguntas, los problemas y los análisis nos importan en tanto que nos permitan formular respuestas, soluciones y orientar nuestra acción.

Por lo tanto la documentación de base y la consultoría no solamente proporciona los contenidos principales sobre cada materia, debidamente actualizados. También debe incluir la presentación de "casos" (buenas y malas prácticas a partir de ejemplos reales o supuestos), ejercicios, debates, demandas que pongan a prueba la iniciativa y los criterios para actuar que poseen o van adquiriendo los alumnos. Es conveniente vincular en la medid de lo posible la redacción de una memoria final con estadías de prácticas profesionales sea en el propio país sea en el exterior.

El profesorado principal, es decir el equipo de dirección y los responsables de las principales materias así como los autores colaboradores se elegirán entre profesionales o académicos de competencia intelectual probada pero que cumplan también, en la mayoría de los casos, otra condición: haber ejercido o ejercer responsabilidades de gestión y de ejecución, sea en el sector público o en el privado. Es decir que como profesionales, funcionarios o cargos políticos hay tenido que confrontarse con la elaboración y/o aplicación de planes o programas, en la gestión de proyectos, hayan estado al frente de oficinas profesionales o de organismos políticos, etc. Es decir dispongan de una experiencia derivada del ejercicio de responsabilidades ejecutivas. La gestión urbana es ante todo un saber práctico que se apoya en un cúmulo de conocimientos teóricos producto de la investigación y, especialmente, de la reflexión sobre experiencias concretas y de los estudios comparativos. La docencia en urbanismo no puede ser ejercida por docentes o investigadores que no hayan hecho otra cosa que la docencia o la investigación. O, mejor dicho, puede haber académicos puros que aporten mediante conferencias o textos escritos elementos de reflexión, pero la mayor parte de la enseñanza debe corresponder a profesores que tengan o hayan tenido prácticas políticas, profesionales o sociales. El

progreso de la disciplina está íntimamente ligado a los avances exitosos de las prácticas urbanas.

*Anexo I: Urbanismo y ciudadania**

.

Vivimos una época curiosa: la ciudad es exaltada y al mismo tiempo se practica a menudo una arquitectura urbanicida. O talvez sea más exacto decir que esta arquitectura es expresión de unos procesos urbanos negadores de la ciudad. Un urbanismo del miedo, del miedo a la ciudad. Una nueva versión del rechazo que casi siempre el pensamiento conservador ha mantenido respecto a la ciudad. Un urbanismo del mercado, que en vez de confrontarse con sus efectos desequilibrantes se adapta a sus dinámicas, vende la ciudad al mejor postor y deja que se extienda una urbanización difusa que multiplica las desigualdades sociales. Un urbanismo que se expresa en arquitecturas banales, en bloques aislados y aisladores y que, cuando pretende ser monumental, a menudo se convierte en una afirmación presuntuosa del poder político o económico.
Es decir, si hay que hablar de urbanismo y civismo, antes de culpar a los ciudadanos y tratarlos de niños maleducados a los que hay enseñarlos las cuatro reglas de "la urbanidad" tradicional más o menos aplazada, hablemos primero del incivismo del urbanismo real del cual muy a menudo las políticas publicas son responsables o cómplices[46].

"La ciudad, cielo e infierno" titulaba el diario El País un excelente "extra" dedicado al Fórum Urbano Mundial[47]. El cielo es cuando la ciudad construye lugares atractivos donde vivir (Richard Rogers), el infierno cuando domina l'arquitectura "urbicida" (Luis F.Galiano).
En el texto que sigue expondremos esta mezcla de cielo e infierno que hoy encontramos en nuestras ciudades. También en Barcelona [48].

1. Sobre el urbanismo de la distinción, de la segregación y de la protección.

El urbanismo hoy es muy a menudo un "urbanismo de productos". No responde tanto a una visión de ciudad, como a una oportunidad de negocio. O, cuando el promotor es el sector público, el negocio puede ser hacer una actuación socialmente necesaria al mínimo coste. El urbanismo de productos es la respuesta a dos dinámicas propias de la economía urbana de mercado. Una es la conversión de las áreas centrales en parques

---

* Este anexo se basa en dos textos del autor publicados en el libro colectivo Civisme per la convivència y, principalmente en la monografía Civisme, clau per la convivència de la revista Barcelona Metrópolis Mediterránea. Hemos considerado útil incluirlo pues nos parece una síntesis de las ideas del autor sobre la relación entre urbanismo-espacio público-arquitectura y ciudadanía

[46] No deja de ser paradójico que el mismo año que se publicaban el libro y la monografía promovidas por el Ayuntamiento de Barcelona se aprobaran las "ordenanzas de civismo" con un contenido totalmente contrario al de los textos de ambas publicaciones. El autor evita utilizar el término de "civismo" que suena a rancio. Cuando era a penas adolescente fui expulsado de una escuela por negarme a aprender un ridículo "manual de civismo". Creo que el término adecuado es "ciudadanía".

[47] Ver *El País* 10/09/04

[48] Ver los Mecanismos de gestión urbana para las ciudades de Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia en Borja, J.; Muxí, Z, eds. (2004) *Urbanismo en el siglo XXI* , Barcelona: Ediciones UPC

temáticos del consumo y del ocio sometidos a un uso especializado y depredador. La otra es la dispersión periférica por piezas segregadas, creando espacios banales, fragmentos fracturados por ejes viales y suelos expectantes.

En la Barcelona metropolitana, la región, el suelo urbanizado se ha multiplicado por dos en los últimos 25 años, y la población es aproximadamente la misma. Ha sido el momento histórico de la *urbanalización*[49]. En Madrid, la población de la región (es decir la comunidad autónoma) se ha duplicado en los últimos 40 años mientras que el suelo urbanizado se ha multiplicado por cinco[50]. Unos modelos de crecimiento difícilmente sostenibles, que combinan la malversación de suelo, de energía y de agua, además de aumentar la segregación social[51]. Hay que recordar que la distancia de los productos del urbanismo disperso (por ejemplo que los conjuntos sean de bloques o de cases adosadas) respecto de los "centros ciudadanos" multiplica los efectos negativos de la segregación social, pues reducen la movilidad de las personas con menos medios o más vulnerables.

La reducción del espacio público es inherente a los productos urbanos de la dispersión segregadora. El afán de protegerse y de distinguirse comporta la privatización de los espacios de uso colectivo y a la "motorización" del espacio urbanizado no construido. Los barrios cerrados, tan frecuentes a América, ya menudean en nuestra casa. ¿Dónde queda la *civitas* o la *polis*, representada por el ágora, expresión del civismo?

Tampoco la encontraremos en los centros convertidos comercio y ocio para uso de una población mayoritariamente- forastera, consumidora compulsiva de la ciudad, con tendencias depredadoras propias de las masas turísticas que estropean el carácter ciudadano de plazas y avenidas.

y sobre estos espacios degenerados se imponen las arquitecturas ostentosas, singulares, emblemas arrogantes del poder económico, o del capricho presuntuoso del "príncipe" (o el gobernante de turno). Edificios de firma, de arquitectos divinos en la búsqueda de una seguramente efímera inmortalidad, y que a diferencia de la arquitectura "clásica" se caracterizan por la "no reproductibilidad", es decir renuncian a contribuir a la difusión de la cualidad arquitectónica[52]. El círculo se cierra: la alianza impía entre el urbanismo de negocio, la ostentación del poder i el divismo del artista se encuentran en la práctica (¿inconsciente?) del urbanicidio.

En las nuevas periferias el panorama es sin duda mucho más desolador. Los espacios lacónicos de las viviendas estandardizada y de parques de todo tipo (empresariales, universitarios, industriales, etc.) separados por autopistas se ven solamente interrumpidos por centros comerciales y gasolineras (con discoteca y supermercado) de 24 horas las catedrales del siglo XXI[53]. Y después nos sorprenden la violencia gratuita o desesperada de las tribus urbanas!

---

[49] Concepto engendrado por Francesc Muñoz que da nombre a su tesis doctoral presentada en junio del 2004: *Urbanalización: la producción residencial de baja densidad en la provincia de Barcelona, 1985-2001*.

[50] Ver Borja, J.; Muxí, Z, eds. (op. cit.)

[51] Ver Borja, J. (2005) "La ciudad futura es hoy" en *Fira i* ciutat, abril 2004 i Barcelona Ecologia (2002) *Barcelona, ciutat mediterrània, compacta i complexa. Una visió de futur més sostenible.* Barcelona: Agenda21- Ayuntamiento de Barcelona

[52] Ver Bohigas, O. (2004) *Contra la incontinència urbana. Reconsideració moral de l'arquitectura i la ciutat*. Barcelona: Diputación de Barcelona

[53] Ver Ingersoll, R. (1996) *Tres tesis sobre la ciudad*. Madrid: Revista de Occidente nº 185

2. Nuevos espacios urbanos y nuevos comportamientos sociales

La ciudad actual ya no es ni la del ámbito municipal ni la llamada ciudad metropolitana, hoy es una ciudad-región, de geometría variable, de límites imprecisos, de centralidades confusas, de referentes simbólicos escasos. Es decir muchos no-lugares por pocos lugares proveedores de sentido.

Los nuevos territorios urbanos son espacios más preparados para la movilidad que para la inserción, para la vida en ghetto que para la integración ciudadana. Todo lleva a que el ciudadano se comporte como un cliente, como un usuario de la ciudad, es decir que se comporte y use la ciudad según su solvencia. Los bienes y servicios urbanos tienden a la mercantilización, a la monetarización del ejercicio de la ciudadanía.

El individuo es un consumidor de ciudad, vive en un espacio, trabaja en otro, tiene relaciones sociales dispersas, movilidades variables. El ciudadano-usuario[54] de la ciudad metropolitana es atópico, no es de un lugar, y la conciencia cívica tiende a diluirse, a debilitarse. Evidentemente estamos hablando de una tendencia, más visible en unas ciudades que en otras. Menos evidente en Barcelona y en el sistema de ciudades catalanes que en otras regiones, más fuerte en América que en Europa, pero también presente aquí, cada día más. y los efectos negativos de esta tendencia a la multiplicación del no-lugares[55] no se contrarresta con moralina cívica.

Se ha producido un debilitamiento de las estructuras tradicionales de integración ciudadana: la familia, el barrio, el lugar de trabajo o de estudios cerca de casa, las relaciones de amistad vinculadas al territorio, las organizaciones sociales de vocación "universal" (es decir que pretenden englobar gran parte de las dimensiones de la socialización (parroquia, partido político, etc.). Las relaciones sociales también se hacen dispersas y utilitarias y si bien suponen unas pautas básicas compartidas, no se basan en un sistema de valores como el que cohesionaba la comunidad urbana tradicional.

Hay un aumento considerable de la autonomía individual o de grupo. Incluso se ha caracterizado el potencial de progreso y de innovación de la ciudad moderna en función de su nivel de tolerancia respecto a los comportamientos individuales y colectivos diferenciados. Por ejemplo la tasa de gays como indicador de modernidad y de capacidad de integrar las conceptualmente poco definidas "clases creativas"[56]. En todo caso sería muy discutible lamentar la autonomía individual adquirida hoy por jóvenes, mujeres o gente mayor en los ámbitos de ciudades configuradas físicamente y culturalmente por la imagen dominadora del hombre adulto que trabaja. Y la difusión social del coche o moto, del teléfono móvil, del congelador y del *fast food*, del ordenador portátil, etc. no es para nada una regresión social. Es cierto que el núcleo familiar no funciona de la misma manera, ara lo hace con más grado de libertad individual. Y los espacios y los tiempos de uso de la ciudad de cada uno de sus miembros es diferente. Como lo son las movilidades, las relaciones sociales y frecuentemente los vínculos identitarios. Estos hechos pueden dificultar la transferencia de "valores cívicos" pero también pueden facilitar la asunción de responsabilidades individuales.

---

[54] Ver Martinotti, G. (1993) *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*. Milano: Il Mulino

[55] Ver Augé, M. (1994) *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la modernidad.* Barcelona: Ed. Gedisa

[56] Ver Florida, R (2002) *The rise of the creative class*, New York: Basic Books

Las tendencias descritas no son las únicas. El ciudadano metropolitano reacciona a las incertidumbres presentes y futuras de su vida, a la débil inserción en un lugar y en una comunidad, a la falta de límites y de referentes de los territorios en los que vive y se mueve, a la multiplicación de identidades sin que una sea dominante. Y aparecen comportamientos y demandas "comunitaristas", movimientos revalorizadores de la familia y de la religión, reinversión de las identidades culturales perdidas, manifestaciones de arraigo y defensa del territorio que uno quiere reapropiarse. Todo junto se puede considerar unos viejos-nuevos valores de civismo. y no siempre son expresiones de valores universalistas.

3. Espacio público: el lugar del civismo. Su revalorización en el urbanismo actual [57]

Josep Plà decía: de las ciudades lo que más me gusta son las calles, las plazas, la gente que pasa delante mío y que probablemente no veré nunca más (Prólogo a *Cartes de lluny*, 1927). André Breton estaba fascinado por la magia de la ciudad, por la aventura posible que uno puede encontrar al doblar la esquina de cualquier calle (*Nadja*).La buena fama de Barcelona y en general de la ciudad europea se deben principalmente a su urbanismo ciudadano, a la cualidad del espacio público y a la vida urbana que hace posible. Y es posible hacer una lectura positiva de las recientes tendencias del urbanismo.

- La calle y la plaza son el espacio colectivo por excelencia. Y una parte importante del urbanismo moderno lo ha revalorizado, quizás más en el plano cultural que de diseño. De todas formas se han mantenido y valorizado los ensanches, se ha renovado el concepto de manzana para hacerlo menos rígido, se han criticado y a menudo rectificado los conceptos de las plazas como lugares de distribución de la circulación. Se ha superado en muchos casos el concepto del espacio "público" o espacio verde como espacios segregados y especializados y se ha tenido en consideración que plazas, jardines y parques urbanos tienen que ser lugares a la vez referentes físicos y simbólicos que marcan límites y que establecen continuidades polivalentes, accesibles, de estar ahí y de pasar por ahí. Calles y plazas son a la
- La relación con la circulación poco a poco se va modificando. Si en los años 60 se reducían las aceras y se suprimían los bulevards o calles ajardinados para facilitar la circulación motorizada, a partir de los 80 se inicia una tendencia de signo contrario. Se piensa más en la circulación a pie y se peatonalizan (o semipeatonalizan) calles y plazas. La consigna es "tranquilizar" el tránsito urbano, separar más que segregar vías, contabilizar todas las modalidades de circulación, priorizar las modalidades más integrables a la vida urbana como el tranvía. En Barcelona y otras ciudades europeas la tendencia es que una parte importante de la movilidad cotidiana se haga a pie (en Barcelona actualmente es un tercio). Como en el caso del uso del transporte público el trayecto a pie requiere cualidad, en este caso del entorno. El camino más corto entre dos puntos es a menudo el más bonito.
- Las grandes infraestructuras de comunicación (puertos, estaciones ferroviarias y de autobuses, ejes viarios) han sido históricamente zonas marginales o rupturas del tejido urbano. Hoy día hay ejemplos positivos de que poden ser un factor de calificación urbana, contribuir a hacer ciudad. Ejemplos como Stazione Termini en Roma, renovaciones urbanas de puertos como Baltimore o Cape Town, o las Rondes de Barcelona, son bastante conocidos. Un razonamiento similar se puede hacer en relación a

[57] Ver Borja, J.; Muxí, Z. (2002) *Espacio público: ciudad y ciudadania,* Ed. Electa

grandes equipamientos culturales o universitarios, incluso hospitalarios o de empresas de servicios, que pueden convertirse en elementos de centralidad o de animación urbanas, atraer nuevas actividades y ser compatibles con vivienda y comercio. Los no-lugares, como se ha puesto de moda llamarlos, pueden convertirse en lugares.

- La reconversión de zonas industriales obsoletas y la regeneración de barrios degradados o marginales pueden "hacer ciudad" o contribuir a deshacerla. Ya hemos hablado de las dinámicas segregadoras y especializadoras, de los barrios cerrados y de los parques temáticos. Algunos ejemplos negativos los encontramos en Barcelona, por lo menos ahora, en Diagonal Mar y en la zona Forum, aunque todavía es posible su reconversión ciudadana. Hay ejemplos interesantes en el mundo de reconversiones mediante "grandes proyectos urbanos" o planes integrales que reconstruyen unos ámbitos de vida ciudadana basados en la diversidad de actividades y poblaciones, el compromiso con la historia urbana del lugar, el mantenimiento o la creación de una cuota importante de viviendas (incluidas las sociales y protegidas), la mejora de los servicios y de la visibilidad o accesibilidad de la zona. El Poble Nou y Ciudad Vella pueden llegar a ser ejemplos positivos. Y es el reto de Sant Andreu-Sagrera.
- El diseño de los espacios públicos siempre es la prueba decisiva para medir la capacidad de "hacer ciudad", es decir de favorecer el ejercicio de la ciudadanía (o del civismo, si lo prefieren). El lema "monumentalizar la periferia y hacer accesible el centro" fue todo un programa, un buen programa de urbanismo ciudadano. Dar cualidad a todos los barrios, a todas las periferias, hacerlas visibles y atractivas y socializar el uso de los centros, evitando tanto la especialización temática como la degradación, es construir una ciudad democrática y crear las condiciones para el ejercicio del civismo.
- El espacio público tiene que ser polivalente, es decir servir para usos, poblaciones y temporalidades diferentes. El espacio público se tiene que combinar con vivienda y comercio. Se ha de entender como un ámbito de relaciones y de cohesión sociales, de referentes que transmitan sentido a la vida ciudadana, que marquen simbólicamente el territorio, que proporcionen seguridad y elementos de identidad específica. Es el lugar de la cultura y de la fiesta, también de la manifestación política (o cívica), de la protesta y de la revuelta.
- La cualidad formal del espacio público, por tanto no es una cuestión secundaria. El paisaje urbano es nuestra casa grande, si no es bonita y funcional, cómoda y agradable, estimulará comportamientos poco "cívicos". La atención a los materiales y al mobiliario urbano, a la limpieza y a las contaminaciones (acústica, ambiental), a la publicidad excesiva y al aspecto de las fachadas, todo aquello que configura el paisaje urbano, es una condición necesaria del civismo. Y proporcionar elementos de identidad o diferenciación a cada barrio o área de la ciudad, hacer visible el mantenimiento y el cuidado de sus espacios y estar atento a la convivencia frecuentemente conflictiva en los espacios colectivos es contribuir al comportamiento cívico de la ciudadanía. Invertir en la cualidad del espacio público, de su diseño, de su enriquecimiento y de su mantenimiento no será nunca un lujo, será justicia democrática.
- Las centralidades y la cohesión de la ciudad multidimensional es seguramente el reto más novedoso. Los centros son el lugar de socialización ciudadana por excelencia, de identidad cultural y de relación multicultural, de integración social y de toma de conciencia de formar parte de una comunidad de convivencia. En la ciudad metropolitana actual hay una pluralidad de centros y una diversidad de pautes culturales de comportamiento colectivo y relacional. La multiplicación de centros en el ámbito de la

ciudad región, la articulación entre estos centros, hacerlos accesibles a todos, dotarlos de cualidad y de diversidad de sus ofertas, es hoy una condición del civismo. Como también lo es aceptar la diversidad de culturas (por ejemplo las mezquitas), no hay civismo sin tolerancia y respecto del otro, del diferente. El reto del urbanismo es doble: renovar y ampliar los centros ya existentes en el territorio de la ciudad-región y generar nuevas centralidades aprovechando las oportunidades de los grandes proyectos urbanos o de las actuaciones integrales de renovación o reconversión. Finalmente la cualidad integradora de los centros definirá en gran parte la cualidad del civismo colectivo.

No es difícil deducir de este panorama expuesto desde un punto de vista optimista que se trata de responder al urbanismo del mercado, del miedo y de la ostentación con otro urbanismo, el de la iniciativa pública democrática, de la integración social i de la participación ciudadana.

Retorno a la arquitectura. El civismo entre el espacio construido y el espacio público. El director de urbanismo de la City de Londres decía que el equipamiento más importante de una ciudad era el café o el bar, el lugar donde la gente se encuentra y habla, se dan informaciones y se comentan cotilleos, y donde poden convivir personas de todo tipo.

Es decir, nos hacen falta muchos lugares de encuentro y de relación. La relación con la ciudad y entre los ciudadanos es de contacto, oral y sensorial, de hablarse y de verse, de escucharse y de tocarse, olerse, observarse. Y las arquitecturas urbanas, ya lo hemos dicho, pueden ser ciudadanas o urbanicidas.

Los grandes equipamientos, las infraestructuras de comunicaciones, los nuevos proyectos urbanos hoy todavía, guiados por el mercantilismo, el miedo y la ostentación, y por las modas también, o en nombre de la rentabilidad y de los prejuicios sobre la "demanda", fracturan el tejido urbano y segregan poblaciones y actividades, imponen comportamientos de usuarios o clientes y favorecen el anonimato y la anomia sociales.

Se promueven operaciones de vivienda que en nombre del mercado, en nombre de la maximización de los beneficios, en unos casos, o del interés social en otros, para maximizar la producción a bajo coste, generen espacios fragmentados, barrios cerrados, bloques discontinuos. No hay espacio público real, espacios de socialización, de intercambio y de significación.

Un ejemplo es el de falsos debates sobre los rascacielos. La cuestión no es la altura sino la cualidad del espacio que generen a su entorno. Puede haber una avenida o un barrio con muchos rascacielos que generen un ambiente urbano rico y variado (ejemplo del área central de Manhattan). Es cuestión de disposición de los edificios, de relación con el espacio vacío, de contención de la circulación, de diversidad de usos, de animación de los bajos. No es el caso de los bloques aislados que a menudo se nos propone por parte de los promotores, que no crean espacio colectivo, sino vacíos para aparcamientos o zonas privadas, que no construyen tejido ciudadano sino rotures o discontinuidades, que no facilitan la vida social sino el anonimato, que no hacen la ciudad más amable sino más congestionada.

Una prueba definitoria de la buena relación entre el espacio construido y el espacio público es el que podemos llamar "espacios de transición". Nuestra cultura urbanística todavía hereda las viejas dicotomías:

construido - no construido, privado - público, equipamiento - vivienda, circulación - verde, etc. Pero la cualidad de la vida urbana a menudo se decide, en parte por lo menos, en los espacios de transición.
Algunos ejemplos, positivos y negativos: Paris, el centre Pompidou o el Parc de la Villete. Casi no hay solución de continuidad entre el entorno, la esplanada delante del Pompidou, las zonas verdes y la avenida y el canal alrededor de la Villete y los equipamientos culturales de alta cualidad. Todo tipo de gente puede fácilmente transitar por estos espacios de transición y acceder a los bajos de los edificios. No es el caso, en la misma ciudad, de la Grand Bibliothèque, que crea un espacio al entorno perfectamente inhóspito. Espacios de transición que permiten acceder con cierta facilidad a los imponentes edificios de equipamiento los encontramos aquí, en Barcelona, en el entorno del Macba y del CCCB. Un ejemplo negativo, de momento, es la zona Forum.
Los espacios de transición también se pueden generar en el entorno de los complejos de edificios de servicios o de oficinas, de zonas industriales reconvertidas, de equipamientos educativos u hospitalarios, de grandes edificios públicos. Por qué los equipamientos culturales tienen que dar una imagen de fortaleza? Los edificios públicos, de los gobiernos o de las administraciones, no pueden dar el ejemplo y hacer de los bajos que dan a la calle espacios de cultura o de ocio, galerías o cafés? Si la Bicocca (Milà) o Lingotto (Torí) nos muestran la reconversión de una zona industrial tradicional en una área urbana animada, como se ha hecho también en viejas zonas portuarias, por qué la gestión urbanística pública no evita las operaciones especulativas y la creación de zonas segregadas en todas partes como “parques tecnológicos” bluf o proyectos Barça2000 como se ha aprobado inicialmente aquí? Porqué tenemos que admitir que los complejos de oficinas o los grandes centros comerciales den la espalda al espacio público (ver el horrible centro comercial Diagonal Mar o la catedral kitsch en el desierto que es el centro de la Maquinista) cuando hay experiencias en el mundo que muestran la viabilidad económica y la eficacia urbanística de centros integrados en el paisaje y la vida ciudadana (para no ir más lejos ver el centro comercial L’Illa)?

Incluso en el caso de conjuntos de vivienda es posible y deseable hacer espacios de transición. Un ejemplo interesante de arquitectura urbana es la Vila Olímpica donde es fácil percibir el esfuerzo que se ha hecho para establecer una graduación entre espacios abiertos públicos, semipúblicos, colectivos privados y privados particulares. O el progreso en la cualidad y el mantenimiento de los espacios colectivos cuando han pasado a estar gestionados por la comunidad de propietarios en barrios regenerados como Sant Cosme. Actualmente se han experimentado con éxito formas urbanas, como la manzana abierta, que facilitan la creación de los espacios de transición. Unos espacios que poden ser escuela de civismo.

Nota final: sobre los Espacios de esperanza[58]

Harvey, en su reciente libro, defensa los espacios de esperanza que uno puede encontrar en las confrontaciones sociales, políticas y culturales en el ámbito del territorio y de la ciudad. El mismo Harvey, como Neil Smith, Michael Cohen, Tom Angotti, Saskia Sassen, Michael Dear, todos ellos intelectuales reputados, de orientaciones diversos y de procedencia norteamericana se mostraron más bien pesimistas en el diálogo sobre *La ciudad del siglo XXI*, celebrado en el marco del Forum de las Culturas Barcelona 2004.

[58] Hacemos referencia al título del libro de David Harvey, *Espacios de Esperanza.* Ediciones Akal, 2003

Los diálogos confirmaron las justificadas preocupaciones del primer día: Los urbanistas y el poder, Las arquitecturas contra la ciudad, El miedo a la ciudad actual y Las ciudades frente la globalización. Los títulos son suficientemente significativos, a menudo las presentaciones problemáticas dominaron sobre las propuestas optimistas.

Pero la semana siguiente durante los diálogos *De la marginación a la ciudadanía*, protagonizados por dirigentes de movimientos populares urbanos de todo el mundo aportaron una respuesta más positiva. La afirmación del "derecho a la ciudad" y de la necesaria confrontación de valores y de concepciones sobre la ciudad. Contra la ciudad del miedo, del mercantilismo y de la ostentación, la ciudad de la ciudadanía, o del civismo, sin moralina, con objetivos urbanos políticamente fuertes, culturalmente sofisticados y socialmente igualitarios.

CAPÍTULO III: Gobierno del territorio y estrategias metropolitanas

No merece la pena
Será mejor volver a casa
Y empezar a pensar por nuestra cuenta
(*Tratado de urbanismo*, Poesía de Ángel González 1925-2007)

1. Contra la gobernabilidad como retórica

Hay palabras que triunfan. Por ello deben ser destruidas o deconstruidas si el uso se ha convertido en abuso. Aprendices de concepto como Participación, Sostenibilidad, Competitividad, Buenas Prácticas y Gobernabilidad obviamente han sido prostituidos. Sirven para todo y a todos. No sirven para nada. O quizás sí, permiten a las autoridades públicas y a los funcionarios (locales, nacionales o internacionales) mejorar la retórica de sus discursos y de sus documentos, una retórica que casi siempre sirve para encubrir o justificar cualquier política o propuesta, pues cada uno puede entender lo que quiera, y los que las usan no se sienten obligados a nada concretamente. También les sirven para encargar informes, para organizar coloquios y para corregir a los autores o conferenciantes que alguna vez olvidan el concepto "passepartout", añadiendo la palabreja bien como sustantivo o como adjetivo. Y los profesionales o supuestos "expertos" en algo (como el autor) los utilizamos puesto nos permite, además de satisfacer al cliente, atribuirnos la legitimidad de los que hablan en nombre del "interés general".

El desarrollo debe ser sostenible, la gestión municipal participativa, las políticas públicas locales se evalúan por sus buenas prácticas, las ciudades competitivas y por descontado que las instituciones deben promover la gobernabilidad y/o la gobernanza de los territorios. Aunque solo fuera para evitar los debates sobre gobernanza y gobernabilidad se justificaría la prescindencia de estos términos y conformarnos con el de "gobierno". Aquéllos términos, que se presentan como nuevos, están gastados por el uso excesivo y muchas veces tramposo o rutinario. Son hoy inútiles o confusionarios, multívocos en unos casos o simplemente utilizados en vano en otros.

Lo cual no quiere decir que no fueran inicialmente un avance, ni que no haya una problemática a la que en algún momento supieron nombrar. Esta problemática existe lo cual explica que en muchos casos se utilicen de buena fe y se les atribuya un sentido preciso y positivo. Pero la recepción del término esta viciada y solamente si se especifica con rigor el significado que se les atribuye podemos aun servirnos de ellos. Por lo tanto me conformaré con utilizar el término de gobierno.

Y para terminar esta nota introductiva, que quisiéramos que fuera considerada pertinente y no impertinente, una muy breve digresión nominalista. Los hechos o los procesos reales existen si somos capaces de nombrarlos y a nuevas realidades deben corresponder nuevos nombres, conceptos que permitan generalizar los casos y que ayuden a entenderlos. Cuando las palabras confunden la primera de las tareas intelectuales es disparar contra ellas puesto que oscurecen en vez de iluminar, generan debates que no conducen a nada, se prestan a usos perversos. Sabemos lo que es gobierno o poder político, instituciones representativas (más o menos) que lo materializan, competencias normativas y ejecutivas que lo hacen operativo, instituciones judiciales que resuelven los conflictos de intereses, etc. No sabemos lo que es con cierta precisión gobernabilidad o gobernanza, aunque mucho se escriba al respecto.

Sabemos lo que es ciudad y por esto podemos deducir que urbanización no se puede confundir con ciudad. Y sabemos también que es ser ciudadano, un estatuto que atribuye un conjunto de derechos y deberes que igualan a los habitantes de un territorio y los hacen sujetos activos de las instituciones de gobierno y de las políticas públicas, posibilitando así el ejercicio real de sus teóricos derechos. Y porque sabemos que es ser ciudadano podemos afirmar que no todos los habitantes de las áreas urbanas son ciudadanos: muchos no pueden ejercer sus teóricos derechos pues no viven en entornos que lo hagan posible, y otros ni tan solo tienen reconocidos formalmente estos derechos.

Por lo tanto no nos queremos prestar a servir en la ceremonia de la confusión que es la utilización de términos que suponen que lo que hoy es un problema pendiente ya estuviera prácticamente resuelto y solo faltaría ponerle el lacito de la gobernabilidad. Como si la ciudad existiera ya en toda la extensión de lo urbano y los habitantes de estos territorios fueran ya todos ciudadanos. La gobernabilidad se vende como un artefacto procedimental que organiza una democracia a la vez representativa y participativa sobre un territorio ya definido y una sociedad articulada. Pero no es el

caso de los nuevos territorios urbanos ni de unas sociedades urbanas con fuertes tendencias anómicas[59].

2. Los nuevos territorios urbanizados y el desgobierno metropolitano.

La urbanización no equivale a crecimiento de la ciudad, y menos aún progreso de la ciudadanía. La ciudad, tanto en la historia europea y mediterránea como americana se distingue por la densidad, la heterogeneidad, la capacidad de autogobierno, la identidad formal y un perfil cultural propio. Desde finales del siglo XIX se distingue la ciudad-centro de su periferia (suburbs, banlieu), como anteriormente se distinguía la ciudad enmurallada de sus entornos. La dominación de la ciudad-centro era indiscutible, daba nombre al conjunto y determinaba el desarrollo del mismo. A lo largo del siglo XX se ha mantenido el poder del centro sobre la periferia: en unos casos se integró a los municipios preexistentes(o los nuevos territorios urbanizados no dotados de personalidad político-jurídica) y en otros se crearon organismos públicos (de planeamiento y de gestión) y privados (sociedades urbanizadoras, empresas de transportes y de servicios). Las denominaciones eran expresivas: Gran Madrid, Gran Barcelona, Gran Buenos Aires, Gran Sao Paulo, etc.

Pero en las últimas décadas la urbanización del territorio ha cambiado de escala y de naturaleza. El desarrollo urbano se independiza del crecimiento de la población. Por ejemplo tanto en la región metropolitana de Barcelona como en la de Madrid a lo largo del último cuarto de siglo XX duplicaron el suelo urbanizado mientras que la población permanecía estable. Se rompe la continuidad de la urbanización, el territorio aparece fragmentado y los costes sociales y ambientales se agravan. Las actuales regiones metropolitanas no son simplemente las antiguas áreas o ciudades metropolitanas, son otra cosa. La ciudad central es aún polarizante pero hay otros centros que le disputan funciones de centralidad. Los nuevos desarrollos no se deben únicamente a los impulsos o iniciativas de la ciudad central, a veces tampoco de otras

[59] Sobre la ciudad metropolitana actual y la distinción entre urbanización y ciudad véase: Ascher, François: La metapolis (Odile Jacob, 1995) y Los nuevos principios del urbanismo (Alianza Editorial 2003); de Borja, Jordi: La ciudad conquistada (Alianza Editorial 2003) y de Harvey, David: Espacios de esperanza (Akal Ediciones 2003) y del mismo autor con Smith, Neil: Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura (MACBA, 2005).

centralidades, sino de agentes externos que realizan operaciones que en muchos casos son enclaves segregados del resto. En estas regiones, en las que actúan múltiples actores, la eficacia del planeamiento es muy relativa y se imponen lógicas sectoriales en la implantación de las infraestructuras y particularistas en los desarrollos urbanístico-inmobiliarios[60].

El desgobierno está servido. Las actuales regiones metropolitanas requieren potentes políticas públicas y concertadas (público-privadas), planes estratégicos que creen un marco coherente para las inversiones en capital fijo y generen certidumbres, infraestructuras que sean el soporte de nuevas o renovadas actividades económicas y garanticen desarrollos sostenibles, planeamientos urbanísticos que establezcan condiciones favorables a la cohesión social y a la mixtura de poblaciones y funciones. Pero estos territorios que se enfrentan a dinámicas contradictorias que diseñan espacios de geometría variable difícilmente gobernables están fragmentados institucionalmente. En unos casos son tantos los entes competentes que los acuerdos son costosos, los tiempos inacabables, los solapamientos inevitables, la desesperación de los actores sociales o privados infinita.

En la ciudad de ciudades y urbanización difusa o regiones metropolitanas actuales encontramos decenas de autoridades municipales competentes en planeamiento urbano, entidades intermedias de naturaleza diversa que planifican y programan servicios, delegaciones de los gobiernos nacionales o regionales cuyas competencias y funciones se superponen y se imponen a las locales, entes públicos o parapúblicos autónomos que controlan elementos estratégicos básicos (puertos, aeropuertos, complejos de I+D, etc.). Por ejemplo si pensamos en el futuro de Ciudad de México el territorio pertinente de las decisiones que hay que tomar hoy es el valle de México que incluye además de la Ciudad y tres estados (México, Morelos, Hidalgo), el gobierno federal y decenas de gobiernos municipales. Y cuando después del 11 S de 2001 se trata de replantear el futuro del sur de Manhattan nos enteramos que el ente competente es la Autoridad Portuaria.

Evidentemente existen hoy "buenas prácticas" de gobierno, pero casi siempre referidas a las ciudades compactas, con historia y cultura urbanas, densidad de relaciones sociales y gobierno local potente. Sin embargo el futuro de los territorios y de las

---

[60] Amendola, Giandomenico: La ciudad posmoderna (Celeste Ediciones 2000); Choay, Françoise: Le règne de l'urbain et la mort de la ville, en La Ville, art et architecture, Centre Pompidou 1994. Sobre el caso español ver: Borja, Jordi y Muxí, Zaida: Urbanismo del siglo XXI, Las grandes ciudades españolas (Ediciones UPC, 2004) y la introducción de Borja, Jordi al libro de Harvey y Smith citado

poblaciones urbanas se juega principalmente en los grandes espacios de urbanización dispersa, de centralidades débiles o especializadas, de fuerte segregación social, de costes insostenibles, de comportamientos anómicos. Todo ello en un marco institucionalmente más confuso que complejo, mal articulado, opaco, en el que no funcionan los mecanismos de representación y de participación debido por una parte a la crisis de los mecanismos representativos (ámbitos que no corresponden a las problemáticas, sistemas electorales y de partidos que de facto son excluyentes) y a la complejidad mal articulada de las actuales poblaciones metropolitanas (segregación social, desempleo, inmigración, etc.).

Por estas razones utilizamos los términos de gobierno y desgobierno. La prioridad no es cultivar la retórica sobre la gobernabilidad sino "inventar" formas de gobierno democrático para estos nuevos territorios urbanos, que incluyen ciudades, especialmente una gran ciudad-centro; centralidades diversas por su tamaño, multifuncionalidad relativa y no siempre bien articuladas entre ellas; núcleos de población más o menos compacta que corresponden a pequeños o medianos municipios con historia; y espacios de urbanización reciente, difusa y fragmentada.

El gobierno de los territorios metropolitanos es a la vez democrático (si lo es el Estado como ocurre ahora en Europa pero no tanto en los países del borde sur del Mediterráneo) y no democrático. Democrático hasta el exceso puesto que en una región caracterizada por la metropolitanización coexisten un conjunto de instituciones políticas locales surgidas directamente del sufragio universal y otras (intermedias o entes públicos prestadores de servicios) que podríamos denominar de democracia "indirecta" puesto que se derivan de las primeras o de lo gobiernos regionales o estatales. Pero precisamente esta complejidad institucional hace que el gobierno resultante sea poco eficaz a la hora de desarrollar políticas democráticas en su dimensión material. El entramado político metropolitano es además, en su dimensión formal, opaco puesto que el solapamiento de instituciones y organismos diversos supone que en muchos casos las decisiones públicas se tomen sin debate político y sin control ciudadano.

Habría que preguntarse las razones por las cuales se ha llegado a esta situación, porque no se han producido reformas políticas que ordenen la organización del territorio a las realidades y a las dinámicas existentes. En algunos casos hay una cierta adecuación, como en Madrid o en Roma, pero ello es debido es que una institución preexistente corresponde a un nivel metropolitano. En Madrid es la provincia reconvertida en

Comunidad autónoma y en Roma el municipio de una extensión excepcional (que multiplica por 10 o por 12 la superficie de ciudades equivalentes como Milán o Barcelona). Pero la tónica general es que los gobiernos metropolitanos no se han creado y cuando lo fueron no han tenido larga vida. Es curioso el caso español. Con muchas limitaciones se crearon entidades metropolitanas con competencias de planeamiento y de gestión durante la dictadura en las principales áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia y Sevilla). En la primera década de la democracia todas fueron suprimidas. Las razones son de naturaleza estrictamente política. Por una parte desconfianza de los gobiernos regionales o de los ministerios centrales ante un posible poder (o contrapoder) demasiado fuerte. Por otra el temor de los municipios periféricos a no quedar sometidos por la ciudad-capital. A lo que se añade que la multiplicación de instituciones y organismos favorece la inflación partitocrática, es decir más cargos públicos a repartir.

La paradoja es que la lógica de nuestros sistemas políticos determina que la innovación o creación de nuevas entidades y/o disolución o supresión de las viejas depende de los actores políticos instalados en la institucionalidad vigente. En la mayoría de los casos son proclives a mantener el statu quo que les beneficia y solamente aceptan de buen grado crear nuevas entidades derivadas de las instituciones existentes. Como tampoco hay una demanda social explícita reclamando algo que no existe la conclusión es que parece imposible crear una institucionalidad metropolitana democrática, es decir representativa y capaz de impulsar las políticas públicas que requieren estos territorios. Por esta razón renunciamos inicialmente a la vía formal (institucionalizadora) para construir gobierno metropolitano y como dice el final del poema de Ángel González que citamos al principio "mejor dejarlo... y empezar a pensar por nuestra cuenta". Y llegamos a dos conclusiones. La primera es que la dificultad de crear gobierno metropolitano no se debe únicamente a las resistencias políticas, es decir de los aparatos partidarios y de las autoridades que ocupan ahora el entramado institucional. También hay una gran dificultad a delimitar los territorios puesto que las actuales dinámicas metropolitanas evolucionan rápido y crean territorios de geometría variable. Los programas de vivienda y los planes de movilidad cotidiana requieren unos ámbitos distintos a la localización de las grandes infraestructuras de comunicación. Y la segunda conclusión es que es más viable empezar por proponer las principales estrategias urbanas de ámbito metropolitano y si se reconoce su necesidad será más fácil crear un escenario político consensuado en el que puedan delimitarse territorios y

establecer formas de gobierno adecuadas. Las cuales probablemente serán innovadoras, consorciadas, en red y con procedimientos de e.gobierno[61].

3. Estrategias urbanas y territorios metropolitanos[62]

A. Infraestructuras de comunicación y construcción del territorio metropolitano

La utilización de las redes de transporte como ordenadoras del desarrollo de una región metropolitana es una de las herramientas básicas para la articulación interna del territorio además de posibilitar su accesibilidad externa.

El planeamiento de las infraestructuras de comunicación, la localización de los centros intermodales y de nuevos puertos, aeropuertos y estaciones ferroviarias, la reconversión de las zonas ocupadas por las viejas infraestructuras citadas, la jerarquización de la red viaria y la elaboración de los planes integrales de movilidad constituyen hoy un componente fundamental de planificación urbana metropolitana. El planeamiento y la organización de las redes (de infraestructura fija o no) contribuyen decisivamente a definir como se inserirán en el territorio y por lo tanto la forma del mismo.

Las líneas de metro, ferrocarril o tren ligero (o tranvía) no son ya, o no deben ser, una intrusión más o menos violentas en el tejido urbano sino un potente elemento de conformación de un corredor que contribuye a definir el paisaje urbano y con un alto potencial de atraer inversiones y actividades. Ya no son barreras, elementos segregados y segregadores, factores de desvalorización de los entornos, sino todo lo contrario, integran y valorizan. Y lo mismo ocurre con vías potentes si están bien insertas en el territorio como ocurre con las últimas generaciones de vías urbanas semirápidas. El éxito de operaciones como las Rondas de Barcelona y la cobertura de la M30 de Madrid, orientadas a servir la mobilidad privada, tienen su contraparte en las afortunadas iniciativas latinoamericanas de los carriles especializados para el transporte público de Curitiba, Bogotá o Ciudad de México. En todos estos casos se ha contribuido a hacer ciudad en

[61] Sobre el gobierno de las Áreas Metropolitanas ver la bibliografía citada en los siguientes textos de este capítulo, los del autor y entre otros los de la OCDE (2001), de Freire y Stren (World Bank, 2001), de Rodriguez y Winchester (2001), de Ascher (1995 y 2001), etc.

[62] Jordi Borja, Manuel Herce, Mirela Fiori y Arturo de Mier y Teran: Informe sobre el Desarrollo Metropolitano de Monterrey (México, 2005)

zonas centrales que tendían a degradarse y en periferias caóticas y desestructuradas, se ha racionalizado la movilidad y se ha creado un espacio público de calidad.

Otro de los aspectos renovadores de mayor interés es la concepción de las estaciones terminales y de intercambio del sistema. La mayoría de las ciudades europeas vienen apoyando sus políticas de nuevas centralidades metropolitanas sobre la organización de esos espacios, que, por la importante afluencia de personas a lo largo del día, constituyen espacios del mayor interés para la transformación urbana. Las reformas de los sistemas de transporte generan grandes oportunidades de disponibilidad de espacios y de recursos financieros, lo cual las ha convertido en una de las más potentes estrategias metropolitanas.

Las antiguas estaciones terminales entendidas como un lugar de paso, donde se concentraban gran cantidad de instalaciones y de muelles de carga han perdido su razón de existir; las modernas tecnologías de gestión del transporte y de logística han llevado hacia un nuevo concepto de estación donde lo que tiene importancia no son la cantidad de muelles de carga sino los espacios de afluencia de personas y actividades. Estos espacios si aprovechan las externalidades para atraer actividades de todo tipo son recalificadotes de los entornos al irradiar riqueza y urbanidad.

Es conocida importancia que la reforma de estaciones ha tomado en las políticas urbanas europeas, ligada fundamentalmente a la nueva era del ferrocarril, tanto en la versión alta velocidad como conector de ciudades como en la versión blanda de ferrocarril de cercanías y los tranvías o trenes ligeros como conectores de barrios. Un caso especialmente interesante es el de Roma, que ha basado su reforma urbana global en reforma ferroviaria. La oportunidad de la alta velocidad ha implicado la reforma de casi una decena de estaciones periféricas, de forma que su renovación supondrá la disponibilidad de una enorme cantidad despacio en su entorno para crear espacios públicos, edificios comerciales y de oficinas, espacios de ocio y viviendas. Y al mismo tiempo se define como un objetivo a menos de 10 años el que la mitad de la población metropolitana disponga de una parada de “ferro” (tren, metro o tranvía) a menos de 300 metros de su residencia.

Otro ejemplo que muestra la complejidad y la polivalencia de estas operaciones que implican grandes proyectos es Barcelona. La reforma de los accesos ferroviarios para dar entrada a la alta velocidad ha implicado la construcción de dos grandes estaciones (al sur

y norte/este de la ciudad). Ambas operaciones suponen reformas radicales de corredores degradados que penetraban anteriormente en el tejido de la ciudad constituyendo barreras importantes para su continuidad. La operación principal es la de la estación del norte/este, la parte más desestructurada de la periferia, se acompaña de la ordenación urbanística de un gran corredor de 100 has, de las que se recuperan 80 para la ciudad. El proyecto motor es obviamente la gran estación central. Un todo compacto donde se comunicaran verticalmente el metro, los trenes de cercanías, los autobuses urbanos y la alta velocidad, con un amplio hall que se abre lateralmente a la ciudad, concentra espacios comerciales y de ocio y posibilita, en la parte superior, oficinas de negocios. La operación corre a cargo de una agencia pública construida al efecto entre las autoridades del transporte (Estado y Autonomía) y los servicios de urbanismo del Ayuntamiento. La recuperación de una parte de la plusvalía generada por la de recalificación del entorno financia el gran proyecto urbano del entorno (espacio público, eje verde, viviendas, equipamientos). En los casos citados se demuestra que las infraestructuras de transporte pueden ser una estrategia clave para "hacer ciudad metropolitana".

B. Las áreas de nueva centralidad

La generación de áreas de nueva centralidad en las conurbaciones metropolitanas responde a tres objetivos principales:

a) Poner orden en áreas de urbanización confusa, en proceso de transformación, con potencial de crecimiento y con déficit de equipamientos de cualidad, diversificados, capaces de atraer a una población relativamente extensa
b) Crear un polo de desarrollo urbano distinto del que ha prevalecido hasta entonces en la zona, atraer nueva población (residente y usuaria) y nuevas actividades, en un marco de visión poli céntrica de la ciudad futura
c) Contribuir a la integración social ciudadana, generar autoestima de la población de la zona, propiciar formas de desarrollo endógeno, expandir calidad urbana al entorno, proporcionar al conjunto visibilidad y reconocimiento.

La "nueva centralidad" es una apuesta de futuro, no es el resultado de un proyecto realizado en un plazo más o menos corto y que crea de golpe una centralidad que antes no existía. Es el resultado de un proceso más o menos largo que en parte depende de las políticas públicas, de su capacidad de invertir y de atraer también inversiones privadas. Y

en parte de las dinámicas, menos previsibles de la sociedad, tanto de los agentes económicos como de factores diversos: comportamientos sociales inducidos por modas o cambios en la estructura de la población, oportunidades no previstas inicialmente o incidencias no deseadas (por ejemplo un accidente en una obra pública o la quiebra de un promotor emblemático), cambios políticos en algún nivel del Estado, etc.

Apuntamos algunos criterios generales que son determinantes para el éxito de una política pública de “nuevas centralidades”:

a) La *accesibilidad*. La nueva centralidad será tanto más posible si es un área de comunicación intermodal, si está bien conectada con otros núcleos de centralidad, si es “centro” de capilaridad comunicacional, de encuentro de trayectos, si resulta en resumen lugar de paso o accesible a una población numerosa, que vaya más allá de su entorno inmediato. Por ejemplo la llegada del metro a una zona periférica.

b) La multipolaridad. La polivalencia de los equipamientos, es decir la *diversidad* y la calidad de las ofertas de servicios, públicos y privados, a su vez generadores de empleo. Es conveniente que existan algunos servicios de fuerte atractividad permanente, por ejemplo: un estadio deportivo no genera nueva centralidad pero un centro comercial urbano prestigioso o un equipamiento cultural de uso intenso si que contribuyen a veces de forma decisiva a ello. Pero nunca es suficiente un solo tipo de actividad para generar centralidad, aunque si puede cumplir un rol motor o de consolidación de la centralidad naciente; por ejemplo: el Corte Inglés es un motor del denominado Eix Macià (en Sabadell, importante ciudad de la región metropolitana de Barcelona). Se dice que allí donde se instalan estos almacenes aparece la centralidad.

c) La existencia de algunos *elementos urbanísticos o arquitectónicos emblemáticos*. La monumentalización de un barrio centralidad o de una periferia poco estructurada proporciona visibilidad, atractividad, imagen de calidad. Es decir atrae público y comercio. No basta con poner un museo *Gugenheim* para generar centralidad, pero que ayuda no hay duda. En general la calidad del espacio público si favorece la animación urbana atraerá actividades de centralidad y poblaciones consumidoras de “centro” (las “clases creativas”).

d) Vivienda y comercio. La centralidad, o mejor dicho gran parte del los elementos que permitan que lo sea (equipamientos y servicios varios, comercio, transportes, etc.) requieren una *masa crítica que es la población residente en la propia área o en su*

entorno próximo. Una población diversificada, que cubra la noche y el día, los restaurantes y los cines, los comercios de lujo y los de uso diario. Una centralidad especializada en el tiempo es tan imperfecta como la que esta especializada en una sola función; por ejemplo los parques empresariales no son centralidades aunque proporcione imagen y recursos a una municipalidad periférica.

e) Simbología. Es interesante y a veces indispensable que la nueva centralidad posea *elementos diferenciales* que le proporcionen identidad y sean marcas visibles en el territorio. Con frecuencia estos elementos pre-existen y no siempre se aprovechan bien: el patrimonio arquitectónico, incluido el industrial; las estaciones ferroviarias o de buses y sus talleres y las instalaciones portuarias y la especificidad de los frentes de agua; el relieve del terreno y el paisaje configurado por los espacios públicos; equipamientos educativos o sanitarios si generan espacios de transición abiertos al público y receptores de otras actividades etc. En ciertos casos estos elementos mantendrán la actividad originaria, en otros serán objeto de una reconversión y destinados a otros usos. Pero el uso para el que fueron creados debe visualizarse, sentirse.

f) La iniciativa pública acostumbra a ser el actor determinante, especialmente en el inicio. Se trata de hacer una apuesta, es decir una opción con una cuota significativa de riesgo. La nueva centralidad en muchos casos es deseable que no sea una pura adecuación a dinámicas potentes del mercado, si no una operación destinada a abrir nuevos frentes o ejes de desarrollo, correctores o reductores de desequilibrios y desigualdades. Es el sector público mediante el planeamiento de gran escala que seleccionará las áreas idóneas según criterios de viabilidad o potencialidades presentes o vinculadas a proyectos (es decir inversiones) futuros.

   Asimismo, es el sector público el que puede y debe planearse objetivos de integración ciudadana, de cohesión social, de identidad cultural del territorio. Por ejemplo en Barcelona nunca el sector privado hubiera planteado (o hubiera podido desarrollar solo) una operación del frente de mar como actuación de centralidad, destinada tanto a generar un polo de actividades de “excelencia” (más o menos discutibles como las zonas de Diagonal mar y zona Forum) y al mismo tiempo un planteamiento de espacio público (playa, parque) destinado a un gran uso popular.

g) Buen uso o aprovechamiento de las oportunidades, o invención de las mismas. El planeamiento define unos objetivos deseables, pero no los garantiza, por lo menos en el corto o medio plazo. Los objetivos del planeamiento o de las políticas públicas sin un buen aprovechamiento de las oportunidades de poco servirán. Por ejemplo: el buen uso de los eventos. Si no ha habido una acumulación previa en forma de ideas o propuestas más o menos socializadas, de planes y reservas de suelo incluso, de algunos proyectos que impulsa el sector público o el privado que van en el sentido de hacer centralidad. Sin estas condiciones previas será difícil aprovechar la oportunidad de un evento. Y lo mismo vale para otras "oportunidades": una iniciativa estatal o privada, la posibilidad de una operación de reconversión de un área con una base funcional obsoleta, etc. El Forum es la oportunidad, ni más ni menos.

h) La operación motora. Puede confundirse con la oportunidad o puede ser el resultado de un proceso largamente elaborado y negociado entre una diversidad de actores. El ejemplo de Bilbao no se reduce al museo *Gugenheim*, es una operación compleja, como lo son lo que en la cultura urbanística francesa han definido como los "grandes proyectos urbanos".

i) Un caso específico lo representan las operaciones que responden a una deuda social o a un desafío político pendientes. Por ejemplo la regeneración o reactivación de una zona de la ciudad que progresivamente se ha degradado y entró en un proceso de marginación. Sin una actuación sobre el conjunto del entorno, un plan que proporcione certidumbres a los actores públicos y privados, algunas operaciones motoras (por ejemplo la reconversión de estaciones ferroviarias, o una zona portuaria o industrial obsoleta, un gran equipamiento o la regeneración ambiental de un cauce de río, etc.) las actuaciones aisladas, si se llegan a hacer, tienen un impacto mínimo.

j) Reconversiones industriales, portuarias, ferroviarias, militares, etc. que acabamos de citar y que también se citaron al tratar de la simbología. En este punto solo queremos señalar que el crecimiento de la ciudad tiende a hacer de estas áreas grandes "espacios de oportunidad" pues lo que habían sido localizaciones periféricas y que por su naturaleza puede ser lógico que lo sean ahora ocupan áreas con un potencial de centralidad evidente.

k) Operaciones "*off ciudad*" a partir de una operación monofuncional. Por ejemplo ciudades aeroportuarias, empresariales, universitarias, sanitarias, etc. Este supuesto

parece contradecir los criterios enunciados al principio; pero una política concertada y flexible puede aprovechar el impulso de este tipo de operaciones para favorecer la atracción de otras actividades y combinar las mismas con programas de viviendas y de transportes.

l) La nueva centralidad puede producirse como resultado de dinámica endógena de la periferia, de una decisión pública (o mixta) promovida por una autoridad local externa a la ciudad central. Estos casos se confunden con operaciones de regeneración de periferias degradadas o poco estructuradas y que trataremos en el punto siguiente.

En conclusión, la producción y la gestión de las áreas de nueva centralidad se pueden resumir en los siguientes conceptos: Se trata siempre de un proyecto complejo, no reducible a una operación singular. Requiere una capacidad de gestión específica y continuada. La promoción y legitimación es una dimensión fundamental tanto para atraer agentes inversores como para generar apoyo en la sociedad urbana. Se trata de una centralidad para el conjunto (o una parte significativa) de la ciudad metropolitana. El tiempo es otra dimensión principal, no se trata de operaciones llaves en mano, ni de una promoción realizable en pocos años, ni en el periodo que cubre un mandato de alcalde. El planeamiento y la gestión de las nuevas centralidades metropolitanas requieren una gran flexibilidad, capacidad de modificar las prioridades y agilidad para aprovechar las oportunidades.

C. Políticas de suelo y vivienda e integración de la marginalidad residencial.

Los actuales desarrollos urbanos en las ciudades-regiones metropolitanas han acentuado los problemas clásicos relativos a la degradación o especialización de los centros y los déficits y segregación de las periferias. La nueva ciudad metropolitana ofrece en teoría una oferta multiplicadora de posibilidades o "libertades urbanas" e incluso los medios para satisfacerlas. La nueva escala de lo "metropolitano" multiplica las áreas de residencia posibles, las ofertas de formación, empleo o ocio, la diversidad de movilidades y relaciones… en teoría, o más exactamente para una minoría de la población. La ley del mercado se impone casi siempre a las políticas públicas (y en muchos casos éstas se le subordinan) y se producen una serie de procesos que agravan las disfunciones y las desigualdades.

Como son:

a) Las políticas de suelo “urbanizadoras” facilitan la dispersión y la fragmentación de los tejidos, la ruptura de las continuidades y el aumento de las distancias. Las zonas de vivienda para las poblaciones de más bajos ingresos son las más alejadas de las áreas compactas y equipadas y la nueva escala metropolitana agrava los costes derivados de la segregación social. A estos costes se añaden los costes de sostenibilidad de este tipo de urbanización y el derecho a la movilidad, indispensable en la nueva ciudad metropolitana supone un alto coste de tiempo, económico y ambiental.

b) La no recuperación de las plusvalías urbanas y la aceptación por parte del planeamiento de operaciones residenciales homogéneas y de actividades especializadas por parte del sector público crean un déficit estructural que impide que la urbanización se convierta en ciudad.

c) La lógica de este modelo tiende a una urbanización cada vez más extensiva, por lo tanto que agrava los problemas citados. Insistimos que el efecto de “escala” conduce a una dinámica perversa puesto que la multiplicación de las distancias es también multiplicación de los costes sociales, ambientales y de gestión.

La política de suelo y de vivienda se convierte así en la cuestión clave del desarrollo metropolitano. Esta política es la que determinará si los procesos urbanizadores son capaces de producir una ciudad a la escala territorial de región metropolitana o crearán una amalgama de situaciones urbanas contradictorias, desiguales, poco sostenibles y de casi imposible gobierno.

En los últimos años en los países europeos se han realizado intentos tanto legislativos y de planeamiento como actuaciones de iniciativa local que han pretendido orientar el desarrollo urbano según el principio de “hacer ciudad”.

Apuntamos seguidamente algunas líneas “constructoras de ciudad” que contribuyan a revertir los procesos indicados.

a) El planeamiento territorial y estratégico de la ciudad metropolitana debe situarse a la escala de las dinámicas existentes y apoyarse en un marco legal que fije condiciones básicas al desarrollo urbano. Por lo tanto los planes territoriales no

pueden ser de ámbito local o de aglomeración sino de región metropolitana y deben integrar las otras estrategias que se exponen en este texto (transportes, corredores ecológicos, nuevas centralidades, etc.).

b) La legislación y el planeamiento deben garantizar usos equilibrados del territorio, mixtura social y funcional de cada zona urbana, prioridad a las formas compactas de crecimiento, ejes urbanos articuladores, distribución de las nuevas centralidades y acceso a la movilidad metropolitana por parte de toda la población.

c) La vivienda es una condición básica para ejercer la ciudadanía. Para ello debe estar integrada en el tejido urbano y favorecer la comunicación y el intercambio entre poblaciones diversas. Las políticas de vivienda no pueden limitarse a favorecer ofertas inmobiliarias segmentadas según los ingresos de la población sino favorecer la producción de conjuntos de composición diversa y articulados con el sistema urbano metropolitano.

d) Los beneficios generados por el desarrollo urbano deber revertir al conjunto de la colectividad y por lo tanto las plusvalías urbanas de los propietarios del suelo y de los promotores inmobiliarios deben servir principalmente para producir una urbanización de calidad.

e) El desarrollo urbano y las grandes operaciones que lo materializan deben considerarse como oportunidades para integrar los barrios degradados o marginales de las periferias.

Este último punto nos parece especialmente interesante y que permite exponerlo a partir de un caso práctico.

. En Río de Janeiro, al casi un millón de personas que vive en *favelas* en el municipio podríamos añadir gran parte de los que viven en la periferia norte (la *baixada fluminense*) que tiene 4 millones de habitantes.

Es interesante comentar la experiencia del amplio programa urbano con que esta ciudad abordó el tratamiento de estos barrios, buscando su incorporación plena a la ciudad formal y la finalización o atenuación de las condiciones de marginalidad que afectan a sus habitantes. Programa denominado *Favela Barrio*, iniciado en 1994 y que

continúa en la actualidad, pudiendo catalogarse como el programa más importante llevado a cabo en la última década en materia de políticas urbanas en América Latina.

El Programa *Favela-Bairro* fue una iniciativa municipal, para "construir toda la infraestructura y equipamientos de servicios públicos necesarios para transformar las *favelas* en barrios formales de la ciudad", no en algún aspecto puntual como se efectuó en políticas recientes, sino abarcando la totalidad de las 608 áreas y la globalidad del proceso de adaptación a la ciudad. Sobre esta base se formuló una estrategia de intervención físico-urbanística, con la idea que la integración formal, es decir, la normalización del espacio, favorecería la integración social, el proceso de ciudadanía plena de sus habitantes. Para ello, la Alcaldía consiguió un apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, préstamo que cubrió el 60% del coste total aprobado para el programa, y que posteriormente fue complementado con una aportación de la Unión europea.

Los criterios que han orientado la realización de este programa son los siguientes:

1. respetar y mantener las viviendas existentes, construidas por el esfuerzo de años de las familias de las *favelas*; manteniendo los valores constructivos y espaciales propios de los asentamientos.
2. complementar la estructura urbana (saneamiento y accesibilidad, como prioridades principales) y ofrecer condiciones para la consolidación del barrio como parte del tejido formal de la ciudad.
3. introducir en esas áreas valores urbanísticos propios de la ciudad formal como calles, plazas, infraestructuras, servicios públicos y sociales.
4. considerar la participación de diversos grupos sociales dentro del barrio en la formulación de las propuestas físico-urbanísticas y en los programas de equipamiento.
5. resolver los problemas de riesgo físico-ambiental por deslizamientos de terrenos, inundaciones, etc., definiendo, en su caso, programas de realojo en el área.

Pero más allá de los datos numéricos, interesa destacar la puesta en marcha de la concesión de casi ochenta mil títulos de propiedad, en un proceso lento pero inexorablemente con final, la calificación con nombre a cerca de cien kilómetros de nuevas calles, con la consecuente adquisición de dirección "formal y legal"- base primera de ciudadanía - a un enorme volumen de población. Percepción de ciudad nueva

que es compartida por sus vecinos de los barrios colindantes, que puso en el plano de la ciudad nuevos nombres que comienzan a ser conocidos por el resto de los ciudadanos; incluso, aunque es revelador el hecho de que 200 escuelas primarias de los alumnos de las *favelas* han incorporado enseñanzas sobre el uso de espacios creados y las prácticas propias de los habitantes de una ciudad-.

Aspecto fundamental ha sido el proceso de regularización de la tenencia de la tierra. El reconocimiento del derecho de ocupación del suelo y la legalización de la vivienda modifica la relación de la población con su entorno físico, adquiere rápidamente comportamientos más cuidadosos con el espacio público y la propia vivienda. La integración en las redes de servicios les hace más ciudadanos: cuando se va a la escuela o se busca trabajo no es lo mismo decir que se vive en una *favela* que en una calle, con número, con nombre, con transporte para llegar a ella, con servicios, de hecho, situada en el plano de la ciudad.

D. La ciudad del conocimiento y la nueva economía.

La nueva economía es el resultado por una parte de la internacionalización de la actividad económica y por otra por la difusión de las nuevas tecnologías de comunicación. Paralelamente los cambios en los comportamientos sociales y en la gestión económica han comportado la emergencia de nuevos sectores de la actividad o que algunos que en el pasado tenían relativamente poco peso en la producción hoy generen una parte importante del producto y del empleo. Nos referimos a cambios como la mayor autonomía de los individuos, las exigencias de calidad de vida tanto en servicios a las personas como en relación al medio ambiental, la externalización de muchas funciones que antes se realizaban en el seno de las empresas industriales o comerciales, la importancia adquirida por las industrias culturales, audiovisuales y del ocio (ver punto sobre Corredores culturales), así como por los sectores vinculados a la educación y a la salud, y también a los servicios financieros, el auge del turismo y la importancia vital que han adquirido las comunicaciones, etc. Sin hablar de sectores específicos de la nueva economía como todo lo que se refiere a contenidos y a la tecnología propios de la "galaxia Internet" (Manuel Castells).

La nueva economía aparentemente podría localizarse en cualquier parte puesto que el progreso de las comunicaciones, la posibilidad de estar siempre conectado con el resto

del mundo y relacionarse en tiempo real, el hecho que las decisiones y los documentos se pueden transmitir a distancia con costes nulos o mínimos de tiempo y dinero, que sea posible mantener teleconferencias con diversidad de interlocutores y evitar los desplazamientos, que se pueda conseguir la información navegando por internet en vez de atravesar los océanos, etc. todo ello nos llevaría a concluir que la difusión de la urbanización, es decir de las personas y las actividades es la consecuencia lógica para evitar los problemas que conllevan las altas densidades.

Sin embargo es lo contrario que ocurre. O mejor dicho las grandes ciudades y áreas metropolitanas, y en especial las ciudades con mayor densidad cultural son las que tienden a concentrar la actividad principal de la nueva economía. Es la ciudad del conocimiento.

La ciudad del conocimiento es la que concentra recursos humanos cualificados y hace de la producción de capital humano eje principal de su proyecto económico. Y ello por una razón sencilla: las actividades de la nueva economía requieren personal cualificado, abierto a la formación continuada, polivalente, creativo. Este tipo de población requiere un medio bien comunicado y productor de información, demanda un ambiente cultural tolerante que facilite el intercambio, aprecia la calidad de vida del entorno.

Se trata de una ciudad densa, de un área metropolitana con centralidades articuladas, espacios de calidad ambiental y en la que no solo viviendas y actividades puedan convivir, también donde se concentren todo tipo de equipamientos y actividades culturales, educativas y de ocio- A pesar de las dinámicas del mercado que empujan a la difusión urbana, siguiendo los intereses de la renta urbana y de los promotores inmobiliarios que responden a intereses especulativos y a las demandas expresadas por sociedades muy desiguales, la opción más funcional hoy es a favor de la ciudad compacta. O la ciudad metropolitana en la que coexistan núcleos compactos de tamaños distintos, zonas de más baja densidad y espacios abiertos, “naturales”, insertos en el tejido urbano.

Una ciudad que en las regiones metropolitanas es necesariamente policéntrica, que se ha convertido en el espacio económico significativo, la otra cara de los espacios globales y de las uniones supraestatales. El espacio económico significativo que hoy ya no es el

espacio “nacional”, sino el regional-metropolitano. La ciudad del conocimiento, sea ciudad de un solo centro o sea policéntrica, es hoy el espacio de las sinergias.

Las estrategias metropolitanas productoras de ciudad de conocimiento no son sola aquéllas obvias destinadas a mejorar las infraestructuras de transportes y de comunicaciones, los centros logísticos, las ciudades aeroportuarias, etc. Tan o más importantes que éstas son las que hacen la ciudad más atractiva, los equipamientos para la celebración de congresos y conferencias, la oferta cultural, de ocio y hotelera, el ambiente urbano, la calidad del espacio público, la seguridad, etc. Es decir iniciativas ya expuestas en otros puntos de este texto anteriores.

Existen estrategias más específicas, aquéllas destinadas directamente a favorecer la producción de conocimiento, su conexión con el tejido productivo y la difusión del uso de tecnologías avanzadas en el conjunto de la actividad económica. Un tipo de acción especialmente significativa es la transformación de ciertas áreas urbanas, en general con un pasado industrial en áreas de nueva economía. No se trata de promover nuevos “polos de desarrollo” del tipo de parques tecnológicos o empresariales, o de servicios a las empresas, nombres pomposos que frecuentemente disimulan que se trata de meros conjuntos de oficinas con un centro comercial o de industrias banales cuando no son simples galpones de montaje o de depósito que se benefician de condiciones especiales merced al nombre del lugar. Las áreas de “nueva economía” o “distritos tecnológicos” que pretenden conseguir a la vez una fuerte densidad de ocupación (uso intensivo del suelo e importancia en cualidad y en cantidad de los recursos humanos) y alta densidad de conocimientos.

En resumen las áreas de nueva economía que contribuyen a crear “ciudad metropolitana” son aquéllas que se caracterizan por todos o gran parte de estos elementos: a) Localización en el tejido urbano, frecuentemente en un área con tradición industrial, en el que se da mixtura de actividades (comercio, vivienda, servicios varios) y buena comunicación con un centro urbano de cualidad. b) Contribuyen a crear un área con un potencial susceptible de adquirir cualidades de nueva centralidad y en todo caso de posibilitar una oferta cultural y de ocio atractiva. c) Coexisten con centros universitarios y de investigación próximos, atraen actividades que generan una cuota significativa de valor añadido, usan intensamente las actuales tecnologías avanzadas de comunicación y facilitan el desarrollo de las actividades consideradas emergentes (diseño, industrias

culturales y multimedias, consultorías y estudios profesionales, servicios ambientales, etc.).

d) Urbanísticamente generan espacios públicos abiertos y cerrados que multiplican las posibilidades de interacción y de encuentros no previstos y disponen de una flexibilidad morfológica de los espacios construidos que permiten la evolución formal y la diversidad de usos distintos.

E. Corredores ecológicos

La planificación urbanística convencional ha tratado siempre el suelo periférico a la ciudad y no urbanizable como una reserva de espacio para futuras expansiones con determinaciones de protección de ese proceso para determinados espacios que reunían características específicas de relieve, vegetación, paisaje o valores análogos.

Por eso, los planes de Ordenación municipal o de Desarrollo Urbano se han limitado o a no regular esos espacios (como correspondería a zonas de reserva para la expansión, que a lo largo del tiempo entrarían en el proceso) o a marcar parámetros de uso y ocupación para el suelo rural (incluso estableciendo categorías forestales, agraria, de protección, etc.) cuya lógica emanaba de la misma lógica de parcelación y edificación que aplicaban a la producción del suelo urbano (obviamente con aprovechamientos mucho más bajos y parcelaciones mas propias de la explotación agrícola).

Cabe hacer referencia a la temprana necesidad de proteger ciertos espacios que constituyen ecosistemas naturales relevantes (el primero fue el de Yellowstone, ya en 1872, que dio origen a la creación en USA del Servicio de parques nacionales en 1916), que ha ido evolucionando desde de la creación y gestión de parques naturales hacia una gama mucho más amplia que distingue diversos tipos de parques y de áreas de protección, y ha ido incorporando a la idea de reserva y protección una actitud mas activa que supone planes de manejo y gestión de recursos.

En cualquier caso, esta política de protección se ha introducido en el planeamiento urbanístico como definición de áreas reguladas por su propia lógica (de existir esos parques en el entorno de una ciudad), precintos intocables con las determinaciones urbanísticas, espacios “tabú” que permanecen como ínsulas en el mosaico de zonificaciones.

La divulgación, desde inicios de los años noventa, de las ideas de sostenibilidad del sistema urbano ha introducido una fuerte crítica a este sistema de entender la interrelación entre lo rural y lo urbano, entre el campo y la ciudad, entre lo edificado y lo vacío. La concepción de ambos como un sistema único ha llevado a crear nuevas metodologías de determinación de emisiones de lo urbano y estimación de su impacto ambiental, de cálculo de la huella ecológica de la ciudad (determinación de la magnitud de soporte de espacio natural que precisa) y de creación de indicadores que muestre la vulnerabilidad de cada subsistema y la presión que puede colocarlos en situación crítica.

Sin embargo, en los últimos años han comenzado a darse diversas experiencias al respecto que anuncian una nueva manera de entender la ciudad como parte de un ecosistema regional metropolitano más amplio. Como son:

- Creación de corredores ecológicos o conectores entre espacios naturales.

- Introducción en la planificación de matrices de conectividad ecológica, que definen corredores y espacios en el entorno y a través de la ciudad
- Producción de planes de actuación para territorios periurbanos con usos agrarios o rurales productivos
- Recuperación de corredores húmedos e integración de la noción biológica de cauce vivo en los ríos y torrentes urbanos
- Reconversión de áreas industriales obsoletas (o portuarias, ferroviarias, etc.) en parques urbanos o regionales en los que la edificación contribuye a dotar al paisaje de una identidad específica (Rhur en Alemania, Fundidora en Monterrey, puerto de Genova, etc.).
- Introducción de la noción del territorio como paisaje, y por tanto de las actuaciones urbanas como constructoras de paisaje
- Formalización de indicadores de control del plan y su implementación que integran

Un concepto que comienza a tomar fuerza en el planeamiento urbanístico es el de construcción del paisaje. Territorio y paisaje entendidos como dos caras de un mismo hecho; y actuaciones humanas como configuradoras de ese paisaje. La definición de unidades de paisaje (sobre nuevas clasificaciones tipológicas, como la establecida por R. Folch en 1999 de espacios urbanos, espacios paraurbanos, espacios periurbanos y espacio rururbanos) introduce una nueva perspectiva en las decisiones de ordenación y en la definición de las actuaciones en cada tipo de espacio. Los corredores de las

infraestructuras metropolitanas se entienden también a través del paisaje que generan y a través de su posible función de conectores de distintas unidades, lo que influye tanto en las determinaciones de usos y tipología edificatoria como en las determinaciones de su proyecto de implantación (el ejemplo, antes mostrado en plano, de los corredores infraestructurales del Plan Metropolitano de Milán es una buena referencia). Cataluña ha sido pionera en España en el establecimiento de una Ley del Paisaje, cuyas determinaciones alumbraran los planes territoriales de tipo urbanístico y los planes sectoriales de infraestructuras.

Un último aspecto a destacar se refiere a la concepción de las denominadas matrices ecológicas definidoras de zonas y de conectividad, que sintetizan la conformación del ecosistema territorial. Comienzan a aparecer experiencias de planeamiento que fijan índices ecológicos de vulnerabilidad del territorio y de valoración del patrimonio, indicadores que se refieren a espacios o a conectividad entre ellos, y que fijan las categorías urbanísticas de usos y parámetros del plan. El planeamiento de la ciudad metropolitana no es ya únicamente productivista-funcionalista sino también integrador y paisajístico.

F. Centros y barrios históricos, corredores culturales y áreas de oportunidad.

La ciudad metropolitana basa en parte su dinamismo en la atracción de las “clases creativas”, es decir recurso humanos cualificados e innovadores en todos los campos de actividad. Y este tipo de población valora por encima de todo la calidad de vida, la oferta cultural y las posibilidades de ocio variado. Por otra parte para contrarrestar los efectos anómicos o desintegradores de los actuales procesos metropolitanos la revalorización de la ciudad y de sus “historias” son un elemento con un fuerte potencial identitario, diferenciador y cohesionador. Nos referimos tanto a los centros antiguos o “modernos” (de los siglos XIX y XX), los viejos barrios populares o las urbanizaciones que fueron periféricas y que se han integrado en el tejido urbano con su perfil específico, las áreas industriales en reconversión y los espacios ocupados por infraestructuras hoy obsoletas.

Hay que considerar el importante efecto sobre la producción de bienes y servicios, la generación de empleo, la animación del comercio y del espacio público y la seguridad ciudadana que posee la oferta cultural y de ocio. Los impactos positivos indirectos,

económicos y sociales son en general muy superiores a los posibles impactos negativos que puede conllevar un uso más intensivo de la ciudad.

La oferta cultural y de ocio no va destinada principalmente a una población externa a la ciudad, la masa crítica que la hace posible, es decir la demanda estable, la proporciona la misma ciudad. La integración de la ciudadanía, la cohesión social, la capacidad socializadora de la ciudad, la existencia de pautas comunes formales e informales que hacen posible la convivencia en el espacio público, son dimensiones del funcionamiento de la sociedad urbana que dependen en gran parte de la oferta cultural y de ocio.

Por último es importante destacar la vinculación entre imagen de la ciudad y su dimensión cultural. En esta época en la que la globalización económica es también cultural, de banalización del consumo cultural, de homogeneización de las ofertas, la ciudad, sus elementos históricos, su patrimonio físico, sus ofertas específicas, su perfil propio, son factores multiplicadores tanto de su atractividad externa como de su capacidad integradora interna.

Pero de la misma forma que se ha dicho que no hay mujeres feas pero si mujeres que no saben o no pueden cuidar su imagen, lo mismo puede decirse de las ciudades. Barcelona o Bilbao, Glasgow, Liverpool o Manchester, Torino, Marsella o Genova, hace un cuarto de siglo eran percibidas como ciudades industriales, grises y sucias, poco atractivas, que recibían pocos visitantes y no siempre valoradas por sus habitantes. En pocos años su imagen ha cambiado, han sabido reconvertir y revalorizar su patrimonio físico, se han "remonumentalizado", han generado múltiples espacios urbanos atractivos y animados, han inventado eventos y ofertas culturales diversas, tanto "excepcionales" (eventos, festivales, etc.) como permanentes (exposiciones, gastronomía, etc.), han renovado o construido ex novo importantes equipamientos que se han convertido en motores de la actividad comercial, turística, etc., incluso del desarrollo urbano y de la autoestima ciudadana.

La ciudad puede ser en su conjunto la oferta cultural y de ocio, aunque tenga sus ejes y sus lugares fuertes, sus referentes físicos y simbólicos más característicos, los puntos de concentración de más ofertas diversas. Sobre estas bases las ofertas culturales y de ocio, los equipamientos y las actividades, deberán definir públicos objetivos, tanto por ámbitos (local, regional, nacional, continental) como por categorías (niños, jóvenes,

familias, “nuevos públicos” es decir no usuarios habituales, etc.). El éxito de la oferta cultural y de ocio se mide especialmente por la *conquista de nuevos públicos sea para la oferta cultural strictu sensu*, o para la actividad deportiva, el uso del espacio público y el ocio en general.

Ante todo hay que enfatizar que la oferta cultural y de ocio no debe ser una amalgama de elementos dispersos, distribuidos aleatoriamente en la ciudad, a veces aislados y aislantes, otras confundidos en espacios sin cualidad o sumergidos en áreas comerciales banales. Conviene que en la medida de lo posible existan conjuntos concentrados de ofertas que no solamente generen espacios dotados de centralidad, accesibilidad y significación simbólica, si no que también tengan un efecto transformador, dinamizador, sobre sus entornos.

Los corredores culturales y de ocio representan una concentración de ofertas culturales y de ocio que se apoyan en unos ejes y lugares puntuales fuertes y que” marcan” toda una zona de la ciudad. Unas veces son resultado de una larga historia, y en ciertos casos la decadencia no se ha podido evitar (el Paralelo en Barcelona o la Canebière en Marseille, los “grands boulevards” de Paris o la calle Corrientes de Buenos Aires en menor grado), pero casi siempre son recuperables para la ciudad contemporánea. Otras veces son resultado de una intervención pública potente y continuada, mediante medidas de planeamiento y actuaciones inversoras estratégicas destinadas a favorecer las iniciativas privadas y los usos sociales.

Una de las estrategias más habituales y con muchas posibilidades de éxito es la recuperación de los **centros históricos**. En Ciudad de México se está desarrollando una gran operación destinada a recuperar el centro histórico, o por lo menos una parte de él, entre el Zócalo y Bellas Artes, como centro cultural y comercial y como espacio público de ocio. EL modo de gestión es original y parece ser eficaz. La recuperación y reconversión de los edificios y de los servicios básicos que les corresponden (agua, gas, saneamiento) corresponde a la iniciativa privada por medio de una Corporación que mediante pacto con el gobierno de la ciudad gestiona un patrimonio que adquiere progresivamente y revende o alquila, equilibrando operaciones lucrativas, necesariamente “*gentrificadoras*” con otras de carácter social o cultural (hoteles para jóvenes, centros culturales, etc.).

Por su parte el gobierno de la ciudad se ocupa de la recuperación del espacio público, la relocalización o reducción del ambulantaje, la seguridad ciudadana, la mejora de algunos equipamientos, el mobiliario urbano, etc. Y tanto la Corporación como el gobierno se ocupan de programar actividades que hagan de los espacios recuperados lugares animados y significantes. Esta gran operación se está ejecutando sobre una base de planeamiento muy elemental, mínimo. Se apoya más en las relaciones contractuales y de colaboración factual entre la Corporación y el gobierno de la ciudad. Y una parte de su fuerza reside en la vistosidad inmediata de las acciones en curso.

Otro ejemplo es el corredor Seminario-Liceo como un gran eje cultural del centro histórico de Barcelona, en el cual importantes equipamientos culturales y universitarios juegan un rol decisivo (Centro de Cultura Contemporánea, Museo de Arte Contemporáneo, Biblioteca de Catalunya, tres Universidades, etc.), en un entorno popular, con zonas de inmigración reciente "no comunitaria" (es decir no de la Unión Europea) y calles marcadas por la marginación social. No nos extendemos pues los ejemplos son interminables. Si algo es seguro que se sabe hacer es reconvertir una parte del centro histórico en un lugar atractivo para la propia ciudad o para el turismo o bien para ambos "públicos.

Otros tipos de actuaciones destinadas a crear corredores, ejes y lugares con una fuerte atractividad basada en la cultura y el ocio se han dado **en zonas en proceso de cambio** como**:**

a) Zonas portuarias y frentes de agua. También en este caso los ejemplos son muy numerosos: Genova, Liverpool, Cape Town, Baltimore, San Francisco, Sydney, etc. Destaquemos las ciudades portuarias de río como Rosario, Buenos Aires, Lisboa, Milan (los canales), San Antonio, Valencia.
b) Antiguas estaciones y talleres ferroviarios, grandes industrial o áreas industriales obsoletas, instalaciones militares, etc. Hay ejemplos numerosos en Europa, en Inglaterra (Londres, Manchester, etc.). Y en España (Bilbao especialmente), en Italia (Torino, Milan), en Francia (Marseille, Nantes-Saint Nazaire, Lille), Pero también en América latina, en Brasil (Rio y Sao Paulo), en Buenos Aires, en Santiago de Chile (el anillo ferroviario y el aeropuerto de Cerrillos), etc.
c) Las nuevas centralidades, ya citadas. En este caso es especialmente importante que haya una voluntad pública que garantice o incite a que se planeen corredores de

cultura y ocio: reservas y cesiones de suelo, determinación de las morfologías y de los usos de la edificabilidad adyacente, equipamientos motores, accesibilidad y centralidad interna y externa, etc. Si la nueva centralidad se basa en un gran centro comercial rodeado de estacionamiento la cualidad del espacio público es pobre, la oferta cultural banal y el efecto positivo sobre el entorno mínimo. Los ejemplos positivos son menos numerosos, excepto cuando la nueva centralidad se apoya en el tipo de casos citados anteriormente.

d) Hay que destacar también numerosos ejemplos exitosos de paseos o "ramblas" remodelados en barrios populares periféricos (o que lo fueron) y espacios públicos también periféricos vinculados a grandes equipamientos (Saint Denis, Stade de France, zona Expo en Lisboa). Los antiguos barrios populares tienen un potencial identitario que los hace muy susceptibles de reconvertirse en espacios con una oferta cultural y de ocio que reanime sus actividades. En estos casos es importante no morir de éxito, que se expulse a la población residente que es un elemento esencial de su personalidad y que se banalice su imagen y su oferta.

Los espacio públicos animados, que no son siempre corredores culturales son, en síntesis, unos ejes definidos por ser a la vez lugares y trayectos, oferta material y simbología, espacios comerciales, de ocio y equipamientos culturales, concentración de funciones diversas y a veces dotados de una cierta especialización, espacios colectivos abiertos o cerrados combinados con viviendas de tipologías diversas. La arquitectura debe proporcionar algunos elementos cualificantes y diferenciadores.

A continuación exponemos 10 breves consideraciones sobre equipamientos culturales y espacios públicos:

a) Los centros deben ser ante todo accesibles, y los barrios periféricos bien comunicados con los centros. Pero también es necesario dar elementos de centralidad, de visibilidad, a las zonas periféricas ("monumentalizar las periferias" según la afortunada expresión del arquitecto Oriol Bohigas), es decir no solo equipamientos culturales de barrio (centros cívicos o similares, imprescindibles sin duda). Monumentalizar la periferia significa introducir algunos equipamientos de escala de ciudad (polivalentes en unos casos, otras deportivos o religiosos o museísticos, etc.) y de arquitectura poderosa.
b) El equipamiento cultural y sus entornos deben tener una dimensión lúdica, ser capaces de atraer nuevos públicos, facilitar el acceso de familias enteras, niños,

gente mayor, usuarios no habituales del consumo cultural. Son especialmente importantes los espacios de transición, entre el equipamiento y el espacio público comercial o viario, espacios de transición que permiten el ingreso casi imperceptible en el equipamiento (puntos atractivos en el espacio público, terrazas, actividades off equipamiento, etc.). Por ejemplo los entornos del centro Pompidou o de La Villette, y como ejemplo negativo la Gran Biblioteca, siempre en Paris.

c) Es fundamental proporcionar una identidad a cada corredor cultural, utilizar el patrimonio y la memoria de la zona (por ejemplo su pasado industrial), garantizar su "diferencia" en la medida de lo posible. Frente a la "macdonaldización" de los espacios y de los equipamientos oponer la historia del lugar y la capacidad de innovación de sus habitantes.

d) Hay que tener en cuenta que no todos los equipamientos tienen el mismo poder de atracción, por ejemplo los museos y los estadios, pero en cambio estos últimos son de uso más intermitente y éste ser tan masivo que puede ahuyentar otros usos. Es importante utilizar el poder de atracción de un gran equipamiento para atraer otras actividades que aseguren la continuidad de los usos sociales.

e) Los espacios públicos pueden tolerar e incluso promover usos privados por parte de colectivos o empresas: pequeñas canchas de juego, terrazas de bares y restaurantes, ambulantaje controlado. Por otra parte los espacios privados o propios de un equipamiento, por ejemplo jardines o patio de una universidad, museo o iglesia, espacios abiertos de un centro comercial o de un conjunto edificado (son susceptibles de usos públicos pactados.

f) La cualidad del diseño es una dimensión principal del equipamiento y del espacio público, muchas veces determina su eficacia, su capacidad de generar un uso social intenso y diverso. El buen uso de la obra arquitectónica no es tanto su originalidad "singular" como la combinación entre su adecuación a los destinos propios que debe servir y su prestigio formal que representa un plus de autoestima y poder de atracción (por ejemplo el Gugenheim de Bilbao).

g) El uso social de los equipamientos y espacios públicos es la prueba definitiva de su eficacia y de la justificación de la inversión pública. El uso es también creador mediante sus demandas y su participación en el proceso productor, o mediante las prácticas que desarrolla posteriormente a su realización. Y es por lo tanto

transformador de espacios y equipamientos que deben evolucionar con las dinámicas sociales. Un caso particular, interesante y positivo aunque genere inicialmente problemas de convivencia, es la irrupción de nuevos colectivos con pautas culturales distintas, como bandas de jóvenes, grupos de inmigrantes recientes, etc.

h) Los corredores son "objetos animados", dotados de vida. Y si no lo son, no son. Además del equipamiento construido, del espacio diseñado, de los usos formales más o menos intensos, deben tener alma, transmitir sentido, crear ambientes amables, estimulantes, adecuados a usos y públicos diversos. Deben haber políticas públicas (o privadas o ciudadanas) que promuevan prácticas de animación, fiestas, exposiciones, terrazas, kioscos, etc. Y que también regulen los usos inevitablemente conflictivos que se darán si el equipamiento o el espacio público es exitoso y polivalente. Es tan importante además de la ejecución hacer una previsión del mantenimiento que no es solo referido a los aspectos físicos (mobiliario, alumbrado, limpieza, etc.) sino también a las actividades de apoyo al uso social (por ejemplo gestores culturales del espacio público, o especializados en determinados colectivos sociales).

i) No es útil establecer dicotomías aparentemente contradictorias o no mezclables como propiedad o gestión pública o privada, espacio abierto o cerrado, gratuito o oneroso, etc. De lo dicho se deduce que hay que combinar casi siempre estas dimensiones. Como tampoco sirve contraponer el consumo (supuestamente pasivo) a la creatividad (a la que se atribuye el monopolio de la actitud activa. El consumo posee siempre aspectos activos, incluso creativos, y la actividad creadora puede ser conveniente y es posible vincularla con el consumo.

j) La organización de la ciudad es decisiva para el buen funcionamiento de los corredores, de los equipamientos y de los espacios públicos. Es evidente en lo que se refiere a los puntos de información (real y virtual), a los transportes, a la seguridad ciudadana. Queremos destacar especialmente la cuestión de los horarios. La ciudad actual tiende a funcionar las 24 horas del día, las pautas son muy distintas según la edad, género o ubicación de las personas.. Los horarios comerciales, de los restaurantes, de los equipamientos culturales, etc. deben de tener en cuenta esta nueva realidad. Sería deseable que algunos corredores

culturales funcionen las 24 horas del día (como Broadway en New York, la calle Corrientes en Buenos Aires, o la calle de las 24 horas de Curitiba).

4. Por una propuesta política derivada del reconocimiento de los derechos de la ciudadanía[63]

En el punto anterior se han expuesto una serie de estrategias urbanas que se caracterizan por su dimensión regional metropolitana, por el rol determinante de los poderes públicos y, sobre todo, por su potencialidad de "hacer ciudad". La cuestión del gobierno de este territorio en consecuencia se plantea como un desafío dialéctico. Es preciso que existan instituciones y procedimientos con capacidad normativa y ejecutiva para impulsar las políticas territoriales metropolitanas. Pero estas políticas no pueden concebirse simplemente como respuestas a problemas sectoriales, de funcionamiento del sistema urbano, sino como elementos articulados generadores de ciudad de ciudades. Lo cual nos remite a considerar a los habitantes de este territorio como ciudadanos metropolitanos y por lo tanto sujetos de derechos que las políticas públicas deben hacer efectivos.

Cuando se proponen nuevas instituciones u organismos a escala regional o metropolitana se parten de dos tipos de consideraciones (nos referimos a las propuestas serias no a las que proceden de autoridades políticas que tienen como principal objetivo conservar y adquirir cuotas de poder).

Un tipo de consideraciones son las que parten de las necesidades de racionalizar las propias Administraciones, hacer la gestión más eficiente y mejorar las prestaciones públicas. Estas buenas intenciones en la práctica distan de cumplirse. La pretendida racionalización en muchos casos se convierte en inflación institucional, para satisfacer los intereses políticos y obtener los consensos necesarios se multiplican instituciones y organismos, especialmente en las democracias multipartidistas. La gestión por lo tanto no es más eficiente pues si bien se pueden crear organismos, programas o servicios

63 Henri Lefebvre acuñó el concepto de El derecho a la ciudad... Ver Los derechos ciudadanos, J. Borja, Documentos, Fundación Alternativas, Estudios, nº 51, 2004 (incluye una amplia bibliografía) y capítulo 7 de la Ciudad Conquistada, del mismo autor.

nuevos que responden a demandas sociales reales, la dificultad a suprimir otros servicios o departamentos obsoletos suponen una carga burocrática y presupuestaria que limita el crecimiento de las prestaciones. Puesto que cuando se habla de mejorar las prestaciones no puede partirse del hecho de que éstas responden a demandas permanentes y homogéneas sino que aparecen nuevas demandas y nuevas necesidades.

Un segundo tipo de consideraciones es el acercamiento de la gestión hacia los ciudadanos, la "proximidad" como valor o test de calidad de las políticas públicas. Se opta por el uso de procedimientos participativos para elaborar o ejecutar programas y gestionar equipamientos y servicios. Y supone un reconocimiento de los actores sociales como pártners de la burocracia pública y como receptores activos. Pero el marco legal y administrativo y la cultura política no ha progresado respecto a la naturaleza de los derechos de los ciudadanos, de sus necesidades y aspiraciones. Nos movemos aun en un escenario propio, en el mejor de los casos, de la sociedad industrial y de los contenidos mínimos del "estado del bienestar". Como en el caso anterior falta una reconsideración de los derechos ciudadanos en nuestras nuevas sociedades urbanas.

Por lo tanto hay que volver al principio, a los derechos ciudadanos. Pues al principio no están las instituciones, ni las políticas públicas, ni los medios (funciones, servicios, recursos) para realizarlas, sino los derechos de la ciudadanía. Y éstos son hoy lo que hay que redefinir hoy.

A. En primer lugar el derecho a la ciudad, que incluye el derecho a la vivienda, al espacio público, a la monumentalidad, a los servicios urbanos, a la calidad ambiental, a la belleza del entorno, a la accesibilidad, a la movilidad, a la visibilidad en el tejido urbano, a la centralidad cercana, a la identidad del lugar, a permanecer o a elegir donde vivir (desde el barrio a el país). Son derechos que sin haberse formalizado están presentes en nuestra cultura urbana y que en mayor o menor grado se pueden ejercer en las áreas centrales y no degradadas de la ciudad compacta. Pero que están ausentes de gran parte de las zonas de urbanización difusa, segregadora o marginal.

B. En segundo lugar los derechos ciudadanos de carácter político son la otra cara de la misma moneda, pues sin éstos los derechos específicamente urbanos no son de facto exigibles. Los ciudadanos tienen derecho a estar y sentirse representados por instituciones próximas accesibles y que son interlocutores válidos, es decir no pantallas burocráticas o entes sin competencias decisorias, para hacer llegar sus demandas y reivindicaciones. Pero si las normas, los planes, los programas y en

general las decisiones se elaboran y se ejecutan en instituciones superiores (supramunicipales) o entes especializados (como son con frecuencia los metropolitanos) éstos deben ser representativos, transparentes y accesibles a los ciudadanos y a sus organizaciones. En un mismo territorio los ciudadanos deben tener los mismos derechos y deberes, sea cual sea su género, origen étnico, nacionalidad, religión o cualquier otro factor distintivo. La ciudadanía hoy no puede depender de la nacionalidad.

C. En tercer existen hoy unos derechos propios del estado del bienestar que hoy requieren ser concebidos como más complejos y que requieren políticas específicas. El derecho a la educación hoy supone el derecho a la formación continuada pues es una exigencia de la evolución de las actividades de la ciudad. El derecho a la cultura debe reconocer y proteger la diversidad y étnica y lingüística y promover a la vez elementos culturales universales y compartidos, indispensables para la convivencia. El derecho a la comunicación y al intercambio hoy requiere reconocer el acceso de todos por igual a las actuales tecnologías de información y comunicación.. El derecho al empleo debe completarse con alguna forma de salario ciudadano o renta básica pues los períodos de desempleo son casi inevitables en las trayectorias profesionales.

A partir del reconocimiento de estos derechos hay que rediseñar a la vez las políticas públicas y las instituciones territoriales urbanas. La cuestión primigenia no es ni la arquitectura formal de las instituciones ni el contenido material de las políticas públicas especializadas. La cuestión previa es determinar los objetivos que se quieren conseguir, es decir las necesidades que deben satisfacerse y los derechos propios de los ciudadanos que se reconocen, el óptimo de libertad y de igualdad que se pretende alcanzar. Y a partir de estas premisas podemos plantearnos la organización institucional del territorio, las políticas públicas que deben asumir, la redistribución de responsabilidades, competencias y recursos entre las administraciones y los mecanismos de representación, participación, cooperación y de resolución de los conflictos entre las instituciones políticas y la ciudadanía.

Todo ello tiene un hilo conductor: hacer ciudad en los nuevos territorios urbanos, en las regiones metropolitanas.

Anexo II: Ciudades metropolitanas y gobiernos del territorio. El caso español[*]

I. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

Introducción al caso español

La formación del Estado español como según un modelo unitarista se inicia en el siglo XVIII y aparentemente se consolida con la Restauración conservadora y monárquica de 1874. La debilidad económica estructural de este Estado, debido a que la revolución industrial no arraiga en el conjunto del tejido económico, no permite que se produzca un proceso sólido de integración política y social del conjunto de los territorios que lo componen.

La economía moderna se implanta casi exclusivamente en dos regiones periféricas, Catalunya y el País Vasco. En el caso catalán por haberse producido un proceso de acumulación por una tempana transformación de la estructura agraria y por la existencia de un tejido urbano artesano y comercial diversificado, Y en el caso vasco por la existencia de cuencas mineras de carbón y hierro que sientan las bases para un desarrollo del capital financiero. Estas dos regiones generan una burguesía hegemónica en su territorio, ven como se expanden las clases medias urbanas y son cuna de un proletariado industrial moderno. Pero a lo largo del siglo XX no conquistan el poder del Estado, excepto el segmento superior de la oligarquía financiera vasca que se integra en un bloque de poder conservador con los viejos sectores de la alta burocracia del Estado y del latifundismo agrario.

El Estado unitarista fracasa como proyecto integrador y modernizador a lo largo del siglo XIX pero los grupos dirigentes se mantienen el poder mediante sistemas políticos excluyentes, con períodos autoritarios y otros de "democracia censitaria". Las regiones más avanzadas de la periferia se sienten excluidas del poder político, incluso sus burguesías (o gran parte de éstas), y aunque se refugian en un mercado "nacional" parcialmente protegido, pugnan por hegemonizar políticamente y culturalmente su territorio propio para ejercer presión sobre el Estado. Nace progresivamente en la segunda mitad del siglo XIX y a principios del XX el nacionalismo periférico catalán y vasco. Con características distintas cada uno que explican a la vez sus similitudes y sus diferencias, lo que ha llevado siempre a intentar soluciones distintas.

---

[*] Este anexo se compone de dos textos que se complementan. El primero, Estructura territorial del Estado, se basa en una ponencia del autor presentada en un Seminario internacional celebrado en La Paz (Bolivia) en noviembre 2007. El segundo, Ciudades metropolitanas: territorio y gobernabilidad" tiene su origen en un artículo conjunto con el geógrafo Albert Arias publicado en inglés en la revista Built Environment nº 33, 2007. Ambos textos han sido reelaborados y ampliados

En el caso vasco, en una sociedad industrial más dualizada el nacionalismo burgués integra clases medias, afirma un discurso identitario (tradicionalista) e independentista, se tiñe fuertemente de religiosidad y se enfrenta a un proletariado de cultura laica y socialista. En el caso catalán el nacionalismo o "catalanismo" nace y se desarrolla con contenidos plurales, tanto en su composición social (burguesía industrial vacilante, clases medias urbanas y laicas, pequeña burguesía rural católica, trabajadores de empresas pequeñas a medias entre el anarcosindicalismo y el catalanismo autogestionario) como en sus proyectos políticos (independentismo tímido, federalismo, autonomías posibilistas, presencia de representantes en el Estado).

En el primer tercio de siglo XX el Estado español es socialmente oligárquico, unitarista o centralista y con tendencias autoritarias en lo político, económicamente vinculado a los sectores financieros y agrarios que no promueven un desarrollo del conjunto del país y culturalmente retrógrado y aliado a la cúpula religiosa más reaccionaria. Este Estado es incapaz de afrontar a la vez la tensión social (lucha de clases propia de la sociedad industrial) y la tensión territorial (fuerza creciente de los nacionalismos o autonomismos periféricos). Los gobiernos monárquicos que se suceden a partir de la Restauración intentan mantener el sistema oligárquico mediante períodos autoritarios que desembocan en una dictadura relativamente breve en 1923. La doble presión social y territorial provoca el quiebre de la Monarquía: la victoria de los partidos promotores de un cambio político republicano en unas elecciones municipales (el voto urbano) provoca la dimisión y exilio del Rey y hace triunfar el proyecto democrático expresado en la República de 1931. Las fuerzas conservadoras del antiguo régimen no saben adaptarse a la nueva situación y en un clima internacional favorable promueven un alzamiento militar. El resultado es la guerra civil, una guerra destinada a destruir la fuerza social y política de la clase trabajadora y a criminalizar el movimiento político y cultural de los nacionalismos periféricos.

LA ORGANIZACIÓN UNITARISTA DEL ESTADO Y SU DIFÍCIL ADAPTACIÓN A LA REALIDAD PLURAL Y A LA MODERNIZACIÓN POLÍTICA

A lo largo del medio siglo largo que abarca desde la restauración monárquica en 1874 hasta la República de 1931 se consolida el modelo de Estado unitarista y centralista iniciado en el siglo XVIII. Este Estado se organiza territorialmente por medio de "provincias" (creadas en 1835 pero definidas en su organización y competencias en 1882) que si bien se inspiran en el modelo del departamento republicano derivado de la Revolución francesa tiene un contenido muy diferente. En ambos casos se entiende el departamento como un brazo del Estado centralista. En el modelo francés el departamento, al frente del cual hay un alto funcionario de perfil político, el prefecto, y delegados de los distintos ministerios, es el impulsor de un conjunto de políticas públicas destinadas a promover el desarrollo del territorio. En el caso español la figura central de la provincia es el gobernador civil con funciones de control político y policial del territorio, siendo sus

funciones económico-sociales el control burocrático de las actividades territoriales de algunos ministerios (obras públicas, educación, etc.). El gobernador civil además tiende a ejercer el control sobre la otra naturaleza de la provincia, entidad local que representa a los municipios. Es la Diputación (equivale al Consejo general francés o al condado británico) formada por alcaldes y concejales pero sometida al Gobernador civil que supervisa todos sus actos.

La Dictadura que sucede a la República, guerra civil mediante, acentúa la dimensión centralista del Estado y la dependencia de las entidades locales. Refuerza a las provincias no tanto en el plano administrativo como en el político por medio como siempre de la figura del gobernador civil. Éste ejerce la tutela de diputaciones y municipios, nombra a los alcaldes excepto al alcalde de la capital de provincia y al presidente de la Diputación que los nombra su ministro, el de Gobernación. La provincia, cuyos orígenes se remontan al régimen monárquico borbónico implantado después de la guerra de Sucesión del siglo XVIII (que supuso la supresión de las autonomías locales y regionales) fue diseñada en 1835 y definida en su organización y competencias en 1882 y fue ya reforzada en el anterior período dictatorial (reforma de 1925). Su uso por parte de la larga dictadura franquista hará que en algunos territorios no se considere legítima o provoque, y se recuerde incluso su origen terminológico (provincere, tierra a vencer en el Imperio Romano). Pero también para la mayoría de la población se ha convertido en una costumbre, aunque no se sepa muy bien para qué sirve ni cómo se llega a formar parte de esta institución. Y en algunos territorios hereda o ha adquirido una legitimidad o una razón de ser indiscutible.

Si bien en el caso catalán la provincia es una entidad que políticamente no se ha legitimado (aunque su supresión también despertaría temores de "centralismo" interno) no ocurre lo mismo en el País Vasco y en Navarra. En este caso las provincias son "territorios históricos" y en Navarra además una afirmación de identidad diferenciada respecto al País Vasco. Las provincias vascas y Navarra recolectan los impuestos y luego transfieren mediante concierto una parte al Estado lo cual les concede una importante autonomía financiera. En otros casos la provincia mantiene una vigencia político-social para defenderse de la dependencia de la capital "regional", como ocurre en Andalucía, región extensa, con una capital, Sevilla, situada en su parte occidental, en tanto que la otra ciudad principal, Málaga, pretende ejercer de capital oriental. Algo parecido ocurre en otras regiones, la capital provincial y los municipios próximos resisten en torno a la Diputación para evitar subordinarse más de lo imprescindible respecto a la región y su capital.

Esta persistencia político-administrativa del hecho provincial por lo tanto no es solo resultado de una inercia de un largo pasado, también corresponde en muchos casos a intereses del presente. Y el presente, como veremos más adelante, es el advenimiento de la democracia y con ello el reconocimiento de "nacionalidades y regiones" que acceden a un importante nivel de autonomía, mediante sus estatutos, con rango de ley orgánica del Estado. Y que lógicamente desean crear una organización territorial específica que corresponda a las realidades modernas y a los intereses de las fuerzas políticas y sociales dominantes. Pero la persistencia del hecho provincial está reflejado en la Constitución que incluso atribuye a las Diputaciones provinciales el derecho a iniciar el proceso de constitución de la Comunidad autónoma (excepto en las nacionalidades históricas). La provincia se mantiene como ámbito de desconcentración del Estado central (que mantiene su

presencia en el territorio) y como entidad local, la Diputación, reconocida por la Constitución. Y por ser circunscripción electoral adquiere una solidez considerable, pues es sabido la gran dificultad que supone cambiar el sistema electoral y los intereses políticos que se crean en este marco.

Pero a pesar de estas persistencias centralistas, uniformistas y en algunos casos anacrónicas son las nacionalidades y regiones, utilizando la terminología de la Constitución de 1978, las que devienen los territorios principales en los que se produce una importante descentralización del Estado. Las CC.AA. poseen una indudable existencia histórica, una personalidad adquirida a lo largo de varios siglos, puesto con todo lo arbitrario que puede ser indicar fechas de nacimiento, nos encontramos ante unas realidades que pueden remontar sus orígenes a la Edad Media y que se consideran, para bien o para mal, sujetos creadores de una realidad posterior, la española. Durante la pasada dictadura las regiones no tuvieron existencia político-administrativa excepto como ámbito de ciertas instituciones del Estado: región militar o universitaria por ejemplo. Con el advenimiento de la democracia adquieren un estatuto político que incluso permite que se considere el llamado Estado de las autonomías como un modelo de Estado a vocación federal. Eligen Parlamentos, Presidente y Gobierno. Y tienen capacidad organizativa sobre el territorio.

Pero a la vez que la Constitución abre la puerta a los Estatutos de autonomía que se institucionalizan a partir de 1980 se mantiene la tradicional organización del Estado en municipios y provincias. España es un país de minifundismo municipal, con más de 9000 municipios, un 90% con una población inferior a 5000 habitantes y casi un 80% que no alcanzan los 1000 habitantes. La necesidad de racionalizar el mapa municipal no se aborda en el inicio del proceso democrático, tampoco queda bien definida la competencia para promover esta modificación y la elección sucesiva de ayuntamientos mediante el sufragio universal legitima a todos los municipios.

Pero más importante para la organización del Estado "autonómico" es, como se ha dicho, la persistencia de las provincias. La Constitución consolida la actual división provincial mediante la atribución de una triple naturaleza. La provincia es un ente local supramunicipal confirmado y protegido por la Constitución. Un ente formado por representantes de los municipios, es decir de elección indirecta, con competencias y recursos propios. Es también un ámbito de desconcentración del Estado para el ejercicio de sus funciones propias y el gobierno y sus ministerios establecen o mantienen sus delegaciones y en ciertas Comunidades las gobiernos autonómicos también (sin perjuicio de que a su vez creen nuevas entidades territoriales). Y finalmente es circunscripción electoral es decir la Cámara principal, el Congreso de diputados, y también el Senado (parcialmente) están formados por electos por provincias.

La cuestión que se nos plantea es la funcionalidad de la actual división territorial. ¿Nos encontramos ante una inflación institucional y una confusión o duplicación de funciones? ¿Esta multiplicación de entidades corresponde a una mejor representación y funcionalidad? Es indudable que se han superpuesto dos modelos de organización territorial, cada un correspondiente a épocas distintas y a objetivos opuestos. Simplificando podría decirse que el modelo territorial provincialista heredado de la Dictadura corresponde a un modelo de Estado jacobino reaccionario y el histórico regionalista a un modelo girondino que a veces puede parecer

anacrónico o artificioso. Lo cual no significa que algunos de los elementos de uno y otro modelo no puedan servir para construir un modelo democrático nuevo y funcional. Pero esto nos remite la cuestión de la organización territorial interna de las CC.AA. que veremos más adelante.

Corresponde ahora tratar primero el desarrollo del proceso autonómico, un proceso iniciado en 1978 con la aprobación de la Constitución y que se desarrolló rápidamente puesto que los Estatutos de las 17 CC.AA. se elaboraron y aprobaron entre 1979 y 1983. Pero que aun no se ha cerrado y muchas cuestiones están aun abiertas.

LA CUESTIÓN DE LAS "NACIONALIDES Y LAS REGIONES" Y EL INICIO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Las actuales Comunidades Autónomas poseen una legitimidad histórico-geográfica prácticamente indiscutible. Se evita en general el uso del término "región", especialmente por aparte de aquellos territorios en los que se da un cierto grado de "conciencia nacional" recogido en la Constitución bajo el término de nacionalidad. El término "región" es asimilado en estos casos al modelo unitarista o centralista, es decir como mera división del Estado, algo así como un ámbito "virreinal". Aunque en el marco europeo resulta inevitable usar el término región, cuando se utiliza en España es frecuente que se aclare con una coletilla como "región en sentido europeo". En fin no vamos a discutir ni este tipo de territorio ni menos aun la terminología. La legitimidad histórico-geográfica ha sido consolidada por los Estatutos de autonomía y la existencia de instituciones políticas dotadas de capacidad legislativa y ejecutiva, legitimadas por el sufragio universal y con competencias y recursos propios.

El hecho "nacional" fue reconocido en el plano político-jurídico durante la República de los años 30 al establecer un Estatuto de autonomía para Catalunya y dejar aprobados los proyectos estatutarios del País Vasco y Galicia. Sobre esta base la Constitución de 1978 prioriza en su artículo 151y en la Disposición transitoria segunda a estos territorios, que serán los que primero se dotarán de un Estatuto de autonomía (un año o dos después de aprobada la Constitución) y a los que se atribuye desde el inicio un nivel de competencias superior al resto. En Andalucía los partidos políticos progresistas e importantes sectores de la sociedad civil fuerzan un referéndum para adquirir el mismo rango que las tres "nacionalidades" históricas. El resto de las CC.AA. se regirán por el artículo 143 de la Constitución pero se deja sin embargo la puerta abierta para que éstas alcancen un nivel competencial similar. El precedente de Andalucía eleva el listón de todas las CC.AA. que se benefician de la equiparación andaluza con las "nacionalidades históricas" que justificaban su especificidad por el reconocimiento que ya habían adquirido en el período republicano.

Como se ha comprobado recientemente con ocasión de la reforma estatutaria de Catalunya y Andalucía, que se autodefinen como naciones o nacionalidades, la cuestión del carácter "nacional" de las CC.AA. ha adquirido un carácter polémico, puesto que no solamente es percibido como posible fuente de "privilegios" de unos territorios sobre otros, también como una potencial amenaza de "secesión" pues en muchos casos se

asimila lo “nacional” al derecho de autodeterminación y a la independencia. Pero para las CC.AA. no es una cuestión nominal, emblemática o simbólica sin efectos prácticos. Consideran que su historia les atribuye una legitimación diferencial y en todo caso un derecho a disponer de una cuota significativa de poder político. La consideración de “nación” representa a un plus respecto a la autonomía que otorga el Estado, es un derecho que se reconoce y no se discute, una garantía teórica de que la autonomía pactada es un mínimo intocable, es legítima, y aunque no se plantee la secesión o independencia, tampoco se asume que la autonomía de hoy no deba ser mayor en el futuro.

Aquí conviene citar un elemento clave para entender el proceso autonómico en España y que va más allá de las “nacionalidades históricas” que es la existencia de partidos “nacionalistas” (que pueden ser o no “independentistas”) o “regionalistas” que con frecuencia son decisivos para constituir mayorías de gobierno tanto en su territorio como en el Estado. Estos partidos “nacionalistas” o “regionalistas” están presentes en casi todas las CC.AA. En Catalunya y en el País Vasco han estado siempre presentes en el gobierno autonómico (CiU primero y ahora ERC en Catalunya y en el Pais Vasco PNB y EA, mientras que la ilegal Batasuna dispone de un voto estable entre el 10 y el 15%). En las otras CC.AA. existen también estos partidos, en la mayoría de casos situados en una posición entre “centro” y “izquierda”, pero en otros en posiciones claramente conservadoras. Citemos los principales: en Aragón (Chunta Aragonesista), Canarias (Coalición Canaria), Baleares (PSM y UM), Galicia (BNG), Asturias (URAS), Castilla y León (UPL, Tierra Comunera), Cantabria (Partido Regionalista), Rioja (Partido Riojano) y Andalucía (Partido Andalucista). Incluso Partidos conservadores próximos o aliados con el PP, de base regional, como en Aragón (PAR), en Valencia (UV) y en Navarra (UPN) solo pueden sobrevivir si asumen banderas “regionalistas”, en algunos casos con fuerte radicalidad (como la Unión Valenciana). Los partidos estatales principales (PP y PSOE) necesitan encontrar un equilibrio entre las posiciones estatalistas, incluso españolistas de una parte de sus dirigentes y de su base social y las posiciones autonómicas y reivindicativas de sus organizaciones en las CC.AA. históricas que incluso tienen una organización propia poco subordinada a la dirección estatal (caso del PSC en Catalunya). El tercer partido estatal, de menor importancia que los dos citados, Izquierda Unida (organización que agrupa el histórico PCE y otros colectivos menores) por razones de historia y por su organización federal tiende a coincidir con las posiciones más autonomistas. Y en diversas CC.AA. se forman coaliciones o pactos de gobierno entre sectores de la izquierda no socialista o de origen comunista con partidos nacionalistas (en Catalunya, Islas Baleares, País Valenciano). También es destacable que en ciertas CC.AA. en las que no existían partidos nacionalistas fuertes, como Canarias y Galicia, se han formado partidos o coaliciones marcadamente nacionalista por iniciativa de partidos de extrema izquierda (BNG en Galicia y en parte Coalición Canaria) que luego han evolucionada hacia posiciones centristas o accidentalistas (especialmente Coalición Canaria que apoya siempre al mejor postor de ámbito estatal).

El resultado de las fuertes presiones sociales y políticas que se ejercen desde las regiones y nacionalidades imponen un rápido proceso autonómico que supera las cautelas y los controles que pretenden establecer previamente los dos grandes partidos estatales, UCD y PSOE y que fuerza un acuerdo entre ellos para controlar relativamente el proceso. A los Estatutos de las tres nacionalidades históricas (1980-81) y de Andalucia (1982), van a seguir en los meses siguientes los de Canarias, País Valenciano y Navarra, todos

ellos con la posibilidad de alcanzar el nivel máximo de competencias, mediante leyes orgánicas que de facto les equiparan virtualmente con las CC.AA. La llamada "cláusula competencial" que el gobierno de la UCD pretendió aplicar a Galicia y luego al resto de CC.AA resultó inaplicable. El gobierno del Estado consideraba que el problema urgente y especial era el vasco y el catalán y que resuelto éste como un caso "especial" el resto podía tener una autonomía de segundo orden para lo cual sometía el ejercicio de cada una de las competencias que reconocía el Estatuto a la existencia previa de la correspondiente ley estatal que de hecho limitaba el ejercicio de ésta y la hacía dependiente de la voluntad gubernamental. La reacción contraria de Galicia, a pesar de que el partido gobernante era ampliamente mayoritario en la región, imposibilitó tanto la aprobación de esta cláusula como su aplicación a los estatutos pendientes.

Entre 1982 y 1983 se aprobaron los restantes estatutos de autonomía sin que el cambio de gobierno que se produjo a finales del 82 (el PSOE ganó las elecciones generales de octubre) incidiera en este proceso.. La rapidez de este proceso se explica no solo por la voluntad autonomista de los actores políticos de cada CC.AA. Un factor importante y ahora casi olvidado fue el pacto autonómico que acordaron los dos partidos estatales, UCD y PSOE, en 1981 y que cristalizó en la LOAPA (Ley orgánica de armonización del proceso autonómico). Este acuerdo estableció la lista de las restantes CC.AA., el modelo básico de organización política y las competencias limitadas de las mismas. La tramitación política en las Cortes se vio facilitada pero la LOAPA no solo despertó el rechazo de las fuerzas autonomistas, también fue anulada en sus principales preceptos por el Tribunal Constitucional que estableció que entre la Constitución y los Estatutos de autonomía no podía haber ninguna norma que condicionara la capacidad legisladora de las CC.AA. Terminaba una etapa pero no el proceso, que va a proseguir con sus contradicciones y sin un escenario final definido o previsible

EL CONTRADICTORIO PROCESO DE DESARROLLO AUTONÓMICO

A lo largo de las dos últimas décadas se ha ido produciendo un creciente demanda de reformar y/o desarrollar los Estatutos, especialmente por parte de las CC.AA, aunque también los partidos estatales han pretendido en distintos momentos encauzar, limitar y uniformizar el proceso. A partir de los años 90 la reforma estatutaria, o un nuevo empuje al proceso descentralizador, se impone en la agenda política. En 1992 se firman los Acuerdos Autonómicos entre el Gobierno, el PSOE y el entonces partido opositor el PP. Se asume que el desarrollo autonómico se hará por dos vías superpuestas, la reforma estatutaria (que proponen las CC.AA.) y las leyes orgánicas de transferencias (que quieren el gobierno y los dos partidos estatales). En los años siguientes hay una aceleración de las transferencias a las CC.AA. especialmente de las constituidas al amparo del artículo 143 de la Constitución que tienden a equipararse con las de nivel superior. Las elecciones de 1993 las gana aún el PSOE pero sin mayoría suficiente en el Congreso de diputados lo cual implica obtener el apoyo de los partidos nacionalistas vascos y catalanes y acelerar tímidamente las transferencias y mejorar los ingresos fiscales. Lo mismo le ocurrirá al PP en 1996 que a su vez mejorará la financiación de las CC.AA. En estas condiciones determinadas por la dialéctica entre partidos estatales y autonómicos es más factible hacer avanzar el proceso de traspasos y de negociar

reformas estatutarias. En el año 2000 el PP obtiene la mayoría absoluta lo cual supondrá una ralentización del proceso, aunque se mantienen los traspasos. En las elecciones del 2004 que gana el PSOE se da un nuevo impulso al proceso mediante las reformas o la nueva redacción de la mayoría de Estatutos de autonomía.

En las CC.AA., especialmente las del inicial nivel superior de competencias (las 4 del art. 151) las demandas de reforma tienen sus bases en por una parte la ejecución de las transferencias por parte del Gobierno central y por otra en cuestiones normativas y financieras. Y también se pretende establecer mediante la reforma estatutaria un cierto blindaje de las competencias ante la interpretación restrictiva que han hecho con frecuencia los gobiernos del Estado (y a veces también el Tribunal Constitucional, pero no sistemáticamente).

Tanto las instituciones del País Vasco como de Catalunya tienen una larga lista de funciones, servicios y recursos correspondientes a competencias que el respectivo Estatuto les confiere y que no han sido transferidas. Las Comisiones mixtas de transferencias han funcionado con extremada lentitud y el Gobierno central y en muchos casos el "sottogoverno" y la alta burocracia han bloqueado las transferencias o han limitado el contenido de las mismas. Es posible que la primera "reforma" estatutaria fuera desarrollar y ejecutar las transferencias pendientes.

Por su parte las CC.AA. que inicialmente habían aceptado estatutos con un relativamente bajo niveles de competencias, como Aragón, Asturias, Baleares, Castilla y León, etc. empezaron a reclamar a finales de la década de los 80, es decir después de 4 o 5 años de rodaje autonómico, aumentar el nivel competencial. En estas CC.AA. y otras que no se consideran ni "históricas" ni "ricas" (es decir casi todas excepto País Vasco, Catalunya y Madrid) está siempre presente por una parte la preocupación de que las mejoras competenciales y financieras que se introduzcan en los estatutos de rango "superior" no mermen sus ingresos y por otra parte existe el afán complementario de lo anterior de alcanzar el mismo techo competencial que el de las "nacionalidades históricas".

Esta demanda encontraba resistencia en el Gobierno central que dudaba en muchos casos de la capacidad de estas "nuevas autonomías" para asumir más competencias y que quería reservarse territorios propios para gestionar sus competencias hasta el final (es decir no perder contacto con el suelo). Y también era vista con una cierta reticencia en las CC.AA. del 151, es decir de mayor nivel competencial, para las cuales aceptar el "café para todos", significaba perder su especificidad y quizás deber transferir más recurso a las nuevas autonomías. Por ejemplo incluso líderes no nacionalistas, como Pasqual Maragall, defendían algo así como un autonomismo o un federalismo "asimétrico".

En el aspecto normativo la queja principal es la invasión de competencias autonómicas por parte del Gobierno y del Congreso de diputados del Estado. Una queja que se ha expresado a lo largo de todo el proceso y especialmente durante los años 80. En los tres primeros años de vigencia del Estatuto de autonomía vasco y catalán se plantearon 170 conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional por invasión de competencias, tanto por parte de las CC.AA. como del Gobierno del Estado. El Gobierno central ha tendido siempre a interpretar la competencia de normativa básica que le atribuye la Constitución de forma extensiva imponiendo de facto la regulación de materias que la C.A. considera propias. Así mismo se ha

interpretado la Constitución en lo que afecta al interés "nacional" en un sentido muy amplio que ha llevado a considerar que infraestructuras o equipamientos (por ejemplo red ferroviaria, puertos y aeropuertos) deben ser necesariamente de propiedad y de gestión estatales y no pueden ser transferidos a las CC.AA. Incluso recientemente se ha llegado a decir que transferir la gestión de un puerto o aeropuerto a una C.A. es "romper España", pero al mismo tiempo tanto el PSOE como el PP se muestran partidarios de introducir al sector privado en esta gestión (el PSOE en menor grado que el PP).

En el aspecto financiero estas CC.AA. se quejan tanto de que las competencias asumidas no conllevan la necesaria financiación como, en el caso de Catalunya, el que su aportación a la financiación del Estado supone que el gasto público por habitante sea inferior a otras CC.AA. que reciben los beneficios de la redistribución estatal. En el País Vasco, la otra C.A. rica, no se da esta reclamación, puesto que el régimen de concierto le permite recaudar directamente todos los impuestos. Y tampoco en el caso de Madrid que, por su capitalidad, recibe una proporción mucho mayor de inversiones y prestaciones por parte del Estado.
Además de estos aspectos reivindicativos existen factores nuevos o que no se habían tenido en cuenta en la redacción de los estatutos a inicios de la década de los 80 que requieren también una reforma estatutaria. Debe destacarse especialmente el ingreso en 1986 de España en la Unión Europea (entonces llamada Comunidad Económica Europea). Este ingreso supuso que materias que habían sido transferidas a las CC.AA. ahora iban a ser reguladas por la UE y que tanto en estas competencias como en otras que la CA gestionaba sin ser titular de las mismas debía aplicar la normativa europea. Pero las CC.AA. no participaban en los órganos de gobierno (consejos de ministros) a diferencia de lo que ocurre en otros países (por ejemplo Alemania). En 1994 el Gobierno español por medio de la CARCE (Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea en la que participan las CC.AA. junto con el gobierno del Estado) se establece que en las reuniones de ministros europeos en los que deban tratarse materias correspondientes a competencias autonómicas podrán participar como miembros de la delegación española representantes de las CC.AA. (lo cual se ha aplicado a cuenta gotas).

El Senado debiera ser lógicamente la Cámara de las CC.AA. pero solo lo es de una forma parcial e indirecta. Una parte de los senadores proceden de los Parlamentos autonómicos pero la mayoría son elegidos por provincias mediante un sistema mayoritario corregido. Cada provincia, con independencia de su población, elige 4 senadores, pero cada votante solo puede votar a tres, se garantiza así la presencia de la minoría y se establece un sistema que lógicamente beneficia a los dos principales partidos de ámbito estatal. En el Senado existe desde 1994 una Comisión General de las Comunidades Autónomas con amplias funciones consultivas y a cuyas reuniones pueden asistir los presidentes y los "consejeros" (ministros autonómicos) de las CC.AA. Aunque formalmente puede parecer importante en la práctica su eficacia es mínima, tanto por su carácter consultivo como por la función muy limitada que corresponde al Senado. La reforma del Senado como expresión del Estado autonómico está aun pendiente.

Un cambio muy específico pero que tiene importancia es el que se deriva de la reciente ley orgánica del Tribunal constitucional que establece que los 4 miembros del TC que propone el Senado procederán de una

propuesta previa de las CC.AA. lo cual es significativo puesto que el TC dirime los conflictos entre Estado central y CC.AA. Por cierto que el PP en el Senado bloquea actualmente estos nombramientos.

EL PROCESO REFORMADOR EN CURSO: LOS NUEVOS ESTATUTOS EN EL ACTUAL MARCO POLÍTICO

Las reformas fragmentarias y en algunos aspectos contradictorias o inciertas iniciadas en los años 90 no resolvían los problemas o demandas pendientes de unos y otros. El candidato del PSOE a presidente de gobierno en las elecciones del 2004, Rodríguez Zapatero, incluyó en su programa su voluntad de propiciar la elaboración y aprobación de nuevos Estatutos de todas las CC.AA. que iniciaran el proceso reformador, como indica la Constitución. Debemos recordar que los Estatutos los elabora en Parlamento o Asamblea autonómica pero que deben ser luego debatidos, eventualmente modificados (lo que ocurre casi siempre) y aprobados por las Cortes, es decir Congreso de diputados y Senado. Y finalmente el texto debe ser refrendado por los ciudadanos de la CA mediante referéndum.

En el periodo inmediatamente postconstitucional, es decir entre 1978 y 1982 el gobierno y el partido que lo dirigía, la UCD, y el principal partido de la oposición, el PSOE, el otro gran partido estatal, pactaron las bases de los Estatutos de autonomía, que se fueron aprobando todos sin conflicto en no más de 5 años. El proceso reformador iniciado a principios de los años 90 también se apoyaba en los Acuerdos autonómicos entre el Gobierno del PSOE y el PP, el partido que había ocupado el espacio de la desaparecida UCD desplazando el "centro" político hacia la derecha. En la actualidad el proceso reformador se ha puesto en marcha sin que exista un acuerdo básico entre gobierno del PSOE (que no dispone de mayoría absoluta en las Cámaras) y el PP que no solo es la segunda fuerza parlamentaria sino que también gobierna en un tercio de las CC.AA., entre ellas Madrid, Valencia y Castilla-León y es la fuerza más votada en Galicia y Baleares. Esta falta de consenso entre los dos partidos estatales no ha impedido que en unos casos haya habido acuerdo (País Valenciano, Andalucía) mientras que en otros la reforma del Estatuto haya derivado en un casus belli, como ha ocurrido con el Estatuto catalán.

En el año 2004 se inicia un amplio proceso de reforma estatutaria que ha supuesto ya la aprobación definitiva o en trámite de nuevos estatutos en Catalunya, Andalucía, País Valenciano, Castilla y León, Aragón, Castilla-La Mancha, Islas Canarias y las Baleares. Algunas CC.AA. gobernadas por los sectores más intransigentes del PP son las más reticentes a la reforma estatutaria, o este partido bloquea el proyecto de reforma (Galicia, Cantabria, Asturias). En el extremo opuesto el País Vasco, que tiene un paquete considerable de traspasos pendientes, propone una vía distinta, basada en la autodeterminación y en un proyecto de vocación confederal o "estado asociado".

Estas reformas no modifican el modelo de organización política de cada CA pero si amplían y "protegen" las competencias y mejoran el financiamiento. Se establece la primacía de las competencias estatutarias sobre la legislación sectorial del Estado, incluso la de carácter orgánico, excepto en los casos en los que la

Constitución le atribuye la legislación básica, que se limita a la protección de derechos fundamentales y a algunas materias que por su naturaleza son de interés general y difícilmente se pueden disgregar. Un caso especial es el del Agua, que diversos estatutos atribuyen la gestión a su C.A. Y en lo que se refiere a los ingresos fiscales, a parte de las mejoras que contiene cada Estatuto, en algunos de ellos se establece una Agencia tributaria autonómica y la co-responsabilidad fiscal.

Nos parece especialmente destacable algunos elementos de fuerte contenido político y de carácter federalizante que están presentes en algunos de estos estatutos reformados. El más ambicioso y polémico es el de Catalunya, pendiente aún del recurso presentado por el PP y el Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional en contra por supuesta "inconstitucionalidad". Este Estatuto fue aprobado inicialmente por una muy amplia mayoría (90%) en el Parlamento autonómico, posteriormente modificado a la baja y aprobado por los diputados y senadores de todos los partidos y coaliciones excepto los del PP en las Cortes españolas y ratificado luego por referéndum en Catalunya. El Estatuto catalán ha servido de modelo o de precedente en muchos de sus aspectos a los nuevos Estatutos reformados de otras CC.AA. Y obviamente sea cual sea la decisión del TC condicionará el desarrollo del proceso autonómico durante bastante tiempo.

Veamos pues las principales aportaciones que aportan los nuevos estatutos y el impacto que han tenido en la organización territorial del Estado.
En primer lugar la importancia que ha adquirido la referencia legitimadora a la identidad nacional. Si bien la formulación inicial del Estatuto catalán (artículo primero: Catalunya es una nación) no se ha mantenido, si que se ha incluido la referencia al carácter nacional de este territorio en la Exposición de motivos. De diversas formas otros Estatutos, incluido el andaluz (pactado por el PSOE y el PP) han utilizado términos parecidos.

En segundo lugar el interés en desarrollar organismos y procedimientos de colaboración y coordinación específicos entre el Estado y las CC.AA. y en algunos casos también con cada CA. Es decir se ha abierto la puerta al bilateralismo y a un tratamiento distinto de las distintas CC.AA, lo cual no excluye que se mantengan o establezcan y se acepten fórmulas multilaterales. Desde los años 90 existen conferencias sectoriales entre Ministerios y las consejerías equivalentes de las CC.AA que han funcionado especialmente en Educación, Sanidad, Agricultura, Servicios sociales, etc. y mucho menos en Economía y en Política territorial. En el 2004 se crea la Conferencia de presidentes que reúne la Presidencia del gobierno y los presidentes de las CC.AA. Este tipo de organismos se pretenden potenciar con la reforma estatutaria. La Constitución y los anteriores Estatutos de autonomía limitaban considerablemente la posible cooperación entre CC.AA. y en los nuevos se entreabre una puerta para facilitar esta cooperación vista con mucho recelo por el Estado central. En cambio no se dice prácticamente nada sobre la (conveniente) cooperación entre CC.AA. limítrofes con otros países y regiones equivalentes de otro Estado (en nuestro caso se trata de regiones portuguesas y francesas).

Un tercer tema es el de la participación en los "Asuntos relacionados con la Comunidad europea", para utilizar el nombre de la Conferencia mixta Gobierno del Estado-CC.AA. Ya hemos expuesto como a partir

de los 90 se han realizado interesantes progresos en esta cuestión que ha sido retomada por los nuevos Estatutos como es garantizar la participación de cada CA en un campo competencial que les ha ido transferido por el Estado y que actualmente afecta a sus competencias tanto reguladoras como gestoras.

En cuarto lugar la declaración de derechos y deberes específicos de los ciudadanos residentes en la CA. Lógicamente esta declaración no modifica en ningún aspecto los derechos fundamentales establecidos por la Constitución y por la Unión Europea, pero si que los desarrolla y los amplía y establece un elenco más extenso de derechos y deberes políticos, socio-económicos, culturales, ambientales y cívicos. La extensa e innovadora formulación de derechos y deberes que establece el Estatuto de Catalunya (todo el título I, del artículo 15 al 54) ha sido en parte mayor o menor retomada por los Estatutos posteriores.

Un quinto aspecto que nos parece de especial importancia práctica es el establecimiento de mecanismos de participación de las CC.AA. en organismos o instituciones que gestionan o ejecutan infraestructuras, servicios o programas correspondientes a competencias del Estado. Por ejemplo puertos, aeropuertos, red ferroviaria, organismos reguladores de la gestión de las energías y del agua, etc. En bastantes casos el proyecto estatutario inicial reclamaba la regulación o la gestión completa, por ejemplo de puertos y aeropuertos, pero finalmente por el momento solo se ha formalizado el derecho a participar en ellas. No es un tema cerrado pues los problemas recientes, especialmente en Catalunya, con el AVE (tren de alta velocidad) y los aeropuertos hacen que este tipo de participación aparezca como fundamental por parte de las CC.AA. Un aspecto complementario a éste, también relativo a las infraestructuras, es que en algunos estatutos renovados (Andalucía, Catalunya) se han incluido cláusulas transitorias que hacen referencia a la "deuda histórica" o déficit acumulado de inversión pública en infraestructuras. En el Estatuto catalán la disposición adicional tercera obliga al Estado invertir en infraestructuras en proporción equivalente a la aportación de Catalunya al PIB (Producto Interior Bruto).

Otro tema, sexto punto, que exponemos con más detalle en el siguiente capítulo es el de la organización territorial interna y la regulación de las instituciones locales. Si bien municipios y provincias aparecen como blindados por la Constitución que reserva al Estado el establecimiento de bases comunes a los mismos ello no implica que las CC.AA. no puedan regular muchos aspectos de su régimen orgánico y competencial, redefinir el mapa municipal y promover nuevas entidades territoriales. Los nuevos Estatutos aumentan o desarrollan la competencia autonómica sobre el poder local.

Y por último, séptimo punto, un tema abordado pero por el momento poco desarrollado es el inicio de una reforma descentralizadora del Poder Judicial. La tendencia es a considerar que los Tribunales superiores de Justicia si existen en la CA agotan la vía de los recursos excepto si la materia implica unificación de la doctrina (por ejemplo la tipología de penas) y afectan a derechos fundamentales de la persona. Señalamos esta cuestión a pesar de que no se hayan realizado progresos significativos desde una perspectiva descentralizadora. pues probablemente es uno de los grandes temas pendientes en la democracia española. La reforma radical de la Justicia es una urgencia histórica, pues se ha heredado un Poder Judicial que en su

cúpula es el refugio del conservadurismo a ultranza, aunque existan en su seno importantes corrientes democratizadoras y un alto nivel de profesionalidad.

Como puede deducirse de lo expuesto hasta ahora es evidente que a pesar del interés de los sucesivos gobiernos del Estado y de los partidos políticos de ámbito estatal de cerrar el modelo autonómico nos encontramos en un proceso no solo abierto, sino que no tiene un escenario definido, es decir no está claro cual será el diseño final del modelo de Estado. A lo que ahora se añade una incertidumbre coyuntural pero que puede tener consecuencias impredecibles: la resolución que pueda hacer el Tribunal Constitucional sobre el recurso presentado contra el aprobado y ratificado Estatuto de Autonomía de Catalunya. Si la resolución es negativa es todo el proceso autonómico que puede ponerse en cuestión puesto que provocaría una grave crisis política y jurídica.

En España se confrontan dos dinámicas de signo opuesto. Aunque todas en teoría aceptan la realidad plural del país hay una dinámica derivada de la fuerza acumulado por el Estado-nación tradicional y que tiende al uniformismo y a dar primacía a un poder centralizado y otra que se apoya en las fuerzas centrífugas que apuestan por priorizar la diversidad, lo organización descentralizada y asimétrica del Estado y en último término en la aceptación del derecho a la autodeterminación y a la secesión. Entre ambas el factor unificador que podría ser un desarrollo federalista del Estado no consigue emerger con fuerza puesto que ni los dos grandes partidos estatales tienen un proyecto y una cultura federalistas, ni tampoco la tienen, por razones opuestas los partidos nacionalistas más fuertes de las CC.AA., poco proclives al uniformismo autonómico. Esta reflexión corresponde lógicamente a la conclusión. Antes haremos un inciso para abordar brevemente la organización territorial interna de las CC.AA. y los procesos de descentralización que se han producido en este ámbito.

AUTONOMÍAS Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL INTERNA: ENTRE LA TRADICIÓN Y LA MODERNIDAD

Las CC.AA., especialmente las denominadas "históricas" (y la andaluza), se apresuraron, en el ejercicio de su autonomía, a crear su particular organización territorial interna. Las CC.AA. no pueden suprimir las provincias, pues éstas y los municipios están protegidos por la Constitución, pero pueden crear nuevas entidades territoriales supramunicipales. Y pueden modificar el mapa municipal creando o suprimiendo municipios, pero en la práctica es muy difícil suprimir municipios una vez se han dotado de ayuntamientos legitimados por el sufragio universal. También pueden regular formas de organización y modular las competencias locales, respetando el marco básico común.

Paradójicamente lo que no pueden es modificar la "provincia" que corresponde a un modelo de Estado opuesto al autonómico. Y tampoco, en la práctica, reducir significativamente el minifundismo municipal

pues es mucho más factible crear nuevos municipios por la vía de la secesión de una de las partes o de la partición de un municipio en dos que no suprimir municipios que por su tamaño de población son poco viables como administraciones locales.

En la mayoría de las CC.AA. subsisten en la conciencia colectiva las “comarcas”, realidades histórico-geográficas que se apoyaban en hechos físicos y económicos, por ejemplo un valle, un centro urbano y un mercado. Los corregimientos y en la época moderna los partidos judiciales consolidaron el hecho comarcal y durante la dictadura sectores de la sociedad civil y política se organizaron sobre esta base (sindicatos, cámaras de comercio, etc.). Debido a la fragmentación del mapa municipal la recuperación de la comarca se ha justificado no solo por la tradición y también por la posible funcionalidad, como ámbito de cooperación local para las diputaciones provinciales y para los municipios. Se han reconocido a las “comarcas” pues como ámbito supramunicipal tanto para la planificación del territorio como para la prestación de algunos servicios. Las comarcas que se crean son agrupaciones de municipios con una institucionalidad elemental sobre la base de representantes de los municipios. Y en este mismo ámbito la Comunidad Autónoma y/o la Diputación provincial elabora planes territoriales y mapas de prestación de equipamientos y eventualmente desconcentra alguno de sus servicios.

La adecuación de la “comarca” a la funcionalidad local supramunicipal en muchos casos es discutible. No se adapta a las realidades “metropolitanas”, en otros casos la “capital comarcal” histórica no ejerce hoy funciones de centralidad, y frecuentemente los ámbitos de cooperación municipal son diferentes según cada servicio y se crean mancomunidades o consorcios no coincidentes con la comarca. Tampoco la comarca es el ámbito para la desconcentración de la Comunidad Autónoma por ser su tamaño excesivamente pequeño.

En algunos casos la “comarca” se ha justificado y legitimado por la historia y, especialmente en el caso de Catalunya, por haber sido redefinidas y aprobadas por el gobierno catalán republicano en los años 30. Aquellas comarcas no solo se apoyaron en la tradición de los mercados, también respondían a un criterio funcional moderno, puesto que correspondían a los partidos judiciales existentes. Se trataba de establecer en ellas oficinas desconcentradas del gobierno catalán y su ámbito territorial correspondía al viaje de ida y vuelta que se podía hacer con un coche de caballos en un día desde cualquier lugar del territorio comarcal. Actualmente este ámbito no tiene por que corresponder al de la necesaria cooperación municipal como son las mancomunidades, o las aglomeraciones francesas o los condados británicos. Pero sin embargo la “comarca” puede ser el punto de partida para crear estructuras equivalentes a las citadas, reforzar la agrupación de municipios y modificar el mapa actual para adaptarlo a las nuevas realidades territoriales y funcionales (por ejemplo en Catalunya las 40 comarcas podrían engendrar un centenar de comarcas-municipio que sin suprimir los municipios existentes absorbieran gran parte de las actuales competencias municipales).

Las CC.AA. por su parte se desconcentran en el ámbito de la provincia o crean nuevas divisiones que agrupan varias comarcas. Una vez más la diferencia entre el País Vasco y Catalunya es manifiesta. Mientras las tres provincias vascas tienen una fuerte legitimidad y una importante capacidad de gestión, en Catalunya

no ocurre lo mismo con las 4 provincias y la Generalitat (gobierno catalán) crea 7 delegaciones o "veguerías", buscando también en la terminología histórica un elemento identitario legitimador (la "veguería" era en la Edad Media y Moderna el territorio donde ejercía su autoridad judicial y policial el representante del Rey). Estas 7 "veguerías" como las comarcas también corresponden a la división territorial en "regiones" de la Generalitat republicana pero tienen una mayor lógica moderna. En el caso de la provincia de Barcelona supone dividirla en dos, siendo una la correspondiente al área metropolitana de la capital y la otra es una región interior apoyada en un eje de ciudades medias. También se divide la provincia de Tarragona en dos, una parte corresponde a una nueva realidad metropolitana alrededor de dos ciudades relativamente potentes, Tarragona y Reus, que centralizan un área altamente urbanizada. La otra parte tiene características muy distintas pues es una región mucho menos poblada pero unificada por su relación con el cauce bajo y el delta del río Ebro. Y por último se crea una región pirenaica con las comarcas septentrionales de las provincias de Gerona y Lérida, siendo las dos ciudades capitales de dos regiones de llanura, interior la leridana y costera la de Gerona. No es una división arcaica, todo lo contrario. El problema es que si se aprueba definitivamente deberá coexistir con las provincias.

Un hecho significativo es que este afán creador de nuevas estructuras territoriales tiene una excepción: las áreas metropolitanas. En los años sesenta y setenta se habían desarrollado en las principales zonas urbanas la planificación territorial metropolitana y la gestión de algunos servicios (agua, residuos, transportes, etc.) y se habían creado algunas instituciones mixtas entre el Estado y los municipios. Así fue en Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia y Sevilla, es decir en regiones centralizadas por una de las grandes ciudades españolas. En el primer periodo democrático estas incipientes instituciones metropolitanas adquirieron una composición plenamente representativa de los municipios que las componían. En unos casos fue la iniciativa municipal (Barcelona, Valencia), en otros fueron las Diputaciones provinciales (Madrid) y en otros languidecieron por la reticencia de los municipios periféricos, temerosos de quedar subordinados a la capital. Las CC.AA. no solo no han desarrollado este interesante movimiento modernizador sino que suprimieron progresivamente la institucionalización de las áreas metropolitanas, susceptibles por su peso político, económico y demográfico de menoscabar el poder autonómico. Y el problema metropolitano sigue sin resolver.

Otro aspecto interesante pero que nos parece que no es ahora necesario desarrollar es el de la descentralización al interior del municipio, que es relevante en el caso de las grandes ciudades, en especial Madrid y Barcelona. En ambas se ha descentralizado la ciudad en Distritos, 10 en el caso de Barcelona y 20 en el de Madrid. Esta diferencia se explica porque si bien el hecho urbano de una y otra ciudad es similar no así el administrativo, Madrid tiene un término municipal de 600 km2 y Barcelona de menos de 100, la comparación con Madrid debería tener en cuenta la aglomeración de 500 km2, en este caso ambas ciudades tendrían entre 3 millones y 3 millones y medio de habitantes. Los distritos están dotados de una organización política y administrativa, asumen competencias delegadas y disponen de servicios y recursos para ejercer sus funciones, pero no tienen personalidad jurídica. Son un ámbito desconcentrado pero con personalidad política propia en algunos casos y son sin duda un interesante ámbito de participación ciudadana y de innovación democrática.

Como se deduce de lo expuesto en este capítulo el proceso de organización territorial interno aparece como confuso, inacabado, inflacionario (multiplicación de entidades que se solapan y se superponen), opaco (como resultado de todo lo anterior), relativamente ineficiente (no se optimizan los recursos ni se minimizan los costes) y poco adecuado a las nuevas realidades territoriales y a los desafíos que deben afrontar. En su favor sin embargo se puede argumentar la proximidad de la gestión, la legitimidad democrática de los municipios que son las instituciones de base que componen este entramado, la capacidad de afrontar problemáticas diversas formen o no parte de sus competencias formales, la posibilidad de innovar en las formas de gestión, de cooperación y de participación ciudadana. La creación de una red pública capilar sobre el territorio ha contribuido mucho a la legitimación de una democracia que puede dar respuesta a demandas muy variadas.

CONCLUSIÓN

En esta nota conclusiva proponemos en forma muy sintética tres tipos de reflexiones.

En primer lugar es inevitable destacar la paradoja del caso español. Como se ha dicho en distintos pasajes de este texto es un proceso inacabado, de desarrollo contradictorio, de devenir incierto, no se sabe exactamente que modelo lo inspira ni a que tipo de Estado tiende, ni cual es el escenario de futuro que queremos alcanzar. Un proceso que da bandazos según las mayorías políticas y las relaciones entre partidos estatales y partidos nacionalistas o regionalistas. En la realidad institucional actual se superponen dos modelos de Estado (unitarista-centralista y autonómico-descentralizado) y la confusión y superposición de instituciones y entidades orgánicas genera una inevitable confusión. Se practica un discurso federalizante que luego se aplica muy poco en la práctica de gobierno. Y se discute sobre si se admite el bilateralismo o solo es admisible el multilateralismo en las relaciones Estado-CC.AA, y si vamos hacia un Estado autonómico o federal, simétrico o asimétrico, sin que estas discusiones aclaren las prácticas pues de todo hay un poco y no aparece una línea dominante. Y tenemos pendientes demandas de gestión tan delicada como el reconocimiento del derecho de autodeterminación, la voluntad de plantear la independencia por parte de fuerzas políticas que participan en las instituciones y ocupan posiciones de gobierno, la vocación de territorios fuertes como el País Vasco y hasta cierto punto de Catalunya de adquirir una posición claramente diferenciada del resto de CC.AA.

Pero, aquí aparece la paradoja. Este artefacto que parece destinado a paralizarse en su incomprensible complejidad funciona. Se ha consolidado la democracia y la gran mayoría de la población y de las fuerzas políticas acepta de buen grado la Constitución y los Estatutos de autonomía. Se practica la alternancia política en todos los niveles del Estado sin que los cambios sean traumáticos. Se mantienen tasas altas de crecimiento económico y las políticas sociales redistributivas han hecho posible un grado bastante satisfactorio de cohesión social. La violencia en uno de los territorios más desarrollados, el País Vasco, no ha provocado ninguna involución política autoritaria. El hecho de que el principal partido de la oposición practique en los últimos años una política de tierra quemada que tiende a desestabilizar el funcionamiento normal de las instituciones ha tenido como principal efecto el aislamiento de este partido respecto a todos los otros, lo cual limita las posibilidades de la alternancia, pero como el partido beneficiado por ello, el PSOE,

no puede tener mayorías solo ni en el Estado ni en las principales CC.AA. se mantiene el pluralismo en las áreas de gobierno. Es cierto que hay una creciente distancia entre la clase política y la sociedad civil y que las tensiones territoriales que se han acentuado en los últimos años conllevan un peligro real para el buen funcionamiento del Estado autonómico, pero no parece que el mal vaya a más.

Un tema no resuelto y potencialmente desestabilizador, como es el de la inmigración que en una década ha pasado de nula a superar el delicado dintel del 10 % de población no comunitaria, no ha provocado por el momento grandes tensiones. Pero está ahí, con el riesgo de que estallen reacciones xenófobas y racistas, latentes en nuestra sociedad, y con la injusticia permanente que representa la existencia de una población trabajadora sin derechos de ciudadanía, sobreexplotada económicamente, excluida políticamente y desvalorizada culturalmente. Un tema que afecta a gobiernos locales y autonómicos prioritariamente, no solo porque son los que reciben el problema, sino también porque son los que están en mejores condiciones de gestionarlo y si no lo pueden resolver del todo si que pueden prevenir las reacciones críticas y atenuar mediante políticas integradoras la conflictividad latente.

La segunda reflexión, mucho más breve, se refiere a la modernidad de la descentralización política y del reconocimiento de los territorios de las nacionalidades y regiones. Es frecuente considerar que las demandas autonomistas y los afanes de afirmar una identidad diferenciada tienen algo o mucho de anacrónico. El uso de argumentos historicistas y culturales, la adhesión a lenguas minoritarias, la recuperación de elementos tradicionales para nombrar las realidades políticas y tantas otras formas antiguas que se utilizan para tratar cuestiones actuales parece justificar esta crítica. Sin embargo no hay que dejarse engañar, la reivindicación autonomista de regiones y nacionalidades puede tener un carácter marcadamente moderno, aunque no sea siempre así. Hoy el territorio significativo desde el punto de vista de la economía, de la articulación de la producción, de la determinación de la productividad, de la atracción de inversiones y de la organización de las relaciones sociales en el trabajo no es siempre ni mucho menos el Estado nación ni tampoco, en el otro extremo, la empresa o la zona monoproductiva. Es precisamente la región. Y es lógico que en ella se expresen voluntades autonomistas, tanto de los sectores políticos como de los actores socio-económicos.

Y si nos referimos a las políticas sociales más de lo mismo. Las actuales sociedades heterogéneas, fragmentadas, que multiplican demandas diversas, requieren respuestas de proximidad, y las ofertas homogéneas y masivas del welfare state no son hoy posibles ni suficientes. Incluso el reclamo de una identidad cultural y lingüística diferenciada, la revalorización del patrimonio y de la memoria históricos, la afirmación de la diferencia, es una forma necesaria y en el fondo muy racional de posicionarse en la globalización, de cohesionar una sociedad dividida y difusa, de aparecer como un sujeto presente en lo global y atractivo por su diferencia en lo local. En resumen, las autonomías territoriales pueden expresarse mediante lenguajes antiguos para decirnos algo nuevo.

Por último nos parece necesario advertir que no es posible, o que sería un error, pretender transferir "modelos" de organización territorial de un Estado a otro, de un nivel de desarrollo a otro, de un campo donde juegan unos actores con una reglas formales y tácitas establecidas a otro campo en el que los actores

son distintos lo mismo que las pautas que regulan más o menos el juego. El conocimiento de experiencias ajenas puede estimular la reflexión propia, pero incluso cuando los problemas o los desafíos nos parezcan muy similares, las respuestas difícilmente pueden ser las mismas. Cada uno de nosotros tiene delante el terrible y angustioso desafío de pensar, de inventar, de proponer, de luchar y de decidir. No hay modelos políticos que se puedan adquirir llaves en mano.

Bibliografía

El Instituto de Derecho Público publica anualmente desde 1989 el Informe de las Comunidades Autónomas, seguramente el mejor instrumento para conocer el desarrollo del Estado de las Autonomías (ver www.idpbarcelona.net).

Sobre el régimen local ver el Informe sobre el Gobierno Local, dirigido por Tomás Font y editado por el Ministerio de Administraciones públicas (1992). El mismo autor dirige el Anuario del gobierno local, que se publica desde 1995.

La Fundación "Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales" publica periódicamente Informes sobre las Autonomías y sobre el Gobierno local en España así como publicaciones monográficas sobre países y sobre temáticas específicas (ver www.fund-pisunyer.com).

El libro de Eliseo Aja El Estado autonómico (Alianza Editorial 2003) es seguramente al análisis más completo sobre el tema. Además de presentar el caso español y su evolución desde la Constitución (1978) hasta el 2003 establece comparaciones con otros países y se apoya en unas bases teóricas explícitas. Incluye una extensa bibliografía comentada. Los Informes anuales del IDP, en los que participa Aja, completan la información y el análisis del proceso de reforma iniciado en 2004.

Otros libros de interés:

Carles Viver i Pi i Sunyer: Las autonomías políticas (Madrid, 1993). El autor como presidente del Instituto de Estudios Autonómicos ha dirigido el informe que sirvió de base al nuevo Estatuto de Catalunya.

A.Cucó, J.Romero y J.Farinós: La organización territorial del Estado: España en Europa, un análisis comparado. Publicado por la Universidad de Valencia (2002)

Revista de Occidente: El Estado autonómico (nº 229, monográfico, Madrid 2000)

Del autor de este texto véase Jordi Borja Descentralización y Participación ciudadana (Instituto de Estudios de Administración Local, 1987) y La Ciudad conquistada (ver capítulo 7, Alianza Editorial 2005). Y el Informe sobre Los derechos ciudadanos (editado por la Fundación Alternativas, Documento de trabajo nº 51-2004, Madrid 2004).

En la redacción de este texto se han tenido especialmente en cuenta los textos de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía y la experiencia del autor que intervino en los procesos de elaboración de la Constitución y de los primeros estatutos así como de la Legislación de régimen local y de la Carta municipal de Barcelona.

II CIUDADES METROPOLITANAS Y GOBERNABILIDAD

1. Las ciudades españolas y sus áreas metropolitanas. Presentación

Las ciudades españolas no son una excepción en el proceso de urbanización que se ha perpetuado en todo el mundo. Según cifras de las Naciones Unidas[1], la población urbana mundial ha llegado al 50% en todo el mundo, siendo la tasa europea del 80% y la española del 76%. Si contabilizamos la población que reside en las regiones altamente urbanizadas los porcentajes aumentan, en los países europeos, al 90% o más. Con el fin de acotar el análisis de la realidad urbana española, centraremos nuestro estudio en las 5 principales áreas metropolitanas españolas en cuanto a población se refiere. Estas son la capital del Estado, Madrid; Barcelona (cuya región metropolitana es en superficie y población equivalente a la de Madrid); y las tres capitales históricas de Valencia, en el arco mediterráneo; Bilbao, en el norte, la capital del País Vasco; y Sevilla, la capital de Andalucía, en el sur del país. Se podría añadir otras ciudades-regiones metropolitanas como Málaga y la zona urbanizada de la costa andaluza oriental; la conurbación gallega, de Vigo-Pontevedra-Santiago-La Coruña-El Ferrol; o Zaragoza (ciudad –municipio, con una extensión de 1200 km2, es decir seis veces la de Madrid y 12 veces la de Barcelona, lo que ha producido un fenómeno urbano concentrador, sin región metropolitana exterior al municipio). Nos hemos limitado a las 5 ciudades principales porque además son las que poseen características propias de las ciudades metropolitanas que se han desarrollado en el contexto de las sociedades industriales, lo que las hace más comparables con los sistemas urbanos europeos y americanos.

Sin embargo es preciso señalar de entrada algunas diferencias entre las cinco ciudades citadas y sus entornos metropolitanos que se deben tener en cuenta a la hora de analizar los procesos urbanos de cada una y de establecer comparaciones entre ellas. Las diferencias administrativas pueden generar confusiones estadísticas. Barcelona y Bilbao son municipios de tamaño reducido (97 km2 y 41 km2 respectivamente) mientras que el municipio de Madrid (605,8km2) integra en su territorio la población que en las dos ciudades antes citadas se sitúan en su primera corona. Es decir la comparación pertinente sería, por ejemplo, entre Madrid municipio y Barcelona-aglomeración, que con una superficie similar reúnen también una población parecida (por encima de 3 millones de habitantes). Bilbao aglomeración, en sus 405 km2, concentra un millón de habitantes, cuatro veces más que el municipio. Y la región metropolitana vive hoy un proceso conurbanizador que articula las tres capitales vascas, unidas por autopistas y en un futuro próximo por el tren de alta velocidad. Valencia (134 km2) y Sevilla (141 km2) han podido crecer al interior del municipio hasta una época reciente y con una superficie superior a la de Barcelona poseen aun una población bastante inferior, mientras que rodeadas de una región poblada pero que ha sido predominantemente rural hasta hace pocos años no han vivido históricamente con la misma intensidad el proceso metropolitano inducido por el desarrollo industrial que han tenido Bilbao, Barcelona y en las últimas décadas Madrid.

Por ello nos parece indispensable tener presente siempre la población, la superficie y la densidad de la ciudad central o municipio principal, de la aglomeración plurimunicipal o primera corona (generada casi

siempre por el desarrollo industrial) y por de la región metropolitana (cuyo desarrollo articulado corresponde principalmente a la revolución urbana postindustrial).

	Central City			Urban Agglomeration			Metropolitan Region		
	Population	Square km	Denisity (pop./Km2)	Population	Square km	Denisity (pop./Km2)	Population	Square km	Denisity (pop./Km2)
Barcelona	1.503.884	98	15.346	2.936.563	633	4.639	4.390.390	3.235	1.357
Bilbao	349.972	41	8.536	825.465	405	2.038	1.122.637	2.217	506
Madrid	2.938.723	606	4.849	-	-	-	4.845.083	1.942	2.495
Sevilla	684.633	141	4.856	-	-	-	1.093.174	579	1.888
Valencia	738.441	135	5.470	1.356.424	493	2.751	1.496.098	950	1.575

Tabla 1 Populación, superficie y densidad de las regiones urbanas españolas. Fuente: IEMRB (2004)

Nota: la aglomeración corresponde a la ciudad central y la primera corona o continuo urbano, mientras que la región corresponde al actual territorio urbano estratégico y discontinuo. No se incluyen los datos de aglomeración de Madrid pues debido a que después de la guerra civil incorporó los municipios periféricos a la ciudad central podemos considerar que el municipio actual equivale a la aglomeración constituida por el desarrollo industrial y demográfico de mediados del siglo pasado. En el caso de Sevilla consideramos que aglomeración y región metropolitana se confunden.

2. Desarrollo metropolitano y ciudades centrales en los últimos cincuenta años.

La extensión metropolitana española tiene su génesis en el proceso de industrialización, aumentando su intensidad a partir de los años 60 del siglo XX, momento la economía española abrió sus puertas al mercado internacional después de décadas de autarquía promovidas por el régimen dictatorial existente. La mejora de las oportunidades laborales en el sector industrial promovió un aumento de las migraciones entre campo-ciudad tanto dentro de la misma región como entre las áreas más deprimidas del Estado, donde predominaba la población rural y las grandes ciudades citadas. La llegada masiva de la población entre la década de los cincuenta hasta finales de los años setenta, sin ningún tipo de previsión social ni planificación urbana, sin los programas públicos de vivienda masiva que en la misma época se realizaban en los otros países europeos, fue el del detonante del crecimiento desordenado de la mayoría de las grandes ciudades españolas.

Esta primera extensión metropolitana se sustentó en el transporte colectivo y en la proximidad entre el lugar de producción, la fábrica, y el lugar de reproducción, la vivienda. Un crecimiento denso en forma de mancha de aceite desde la ciudad central hacia los municipios y áreas contiguas. Una urbanización que se produjo en los suelos agrícolas más próximos a la metrópoli y que, una vez colmatados y saturados los centros urbanos y los planes de ensanche de mitad del siglo XIX, adoptaron nuevas formas de urbanismo persistentes en la actualidad. Las morfologías más características de esta segunda explosión o revolución urbana[1] fueron los polígonos de viviendas (públicos o privados) y los barrios de autoconstrucción que todavía hoy están en proceso de adecuación y mejora de las pésimas condiciones originales en las cuales se crearon.

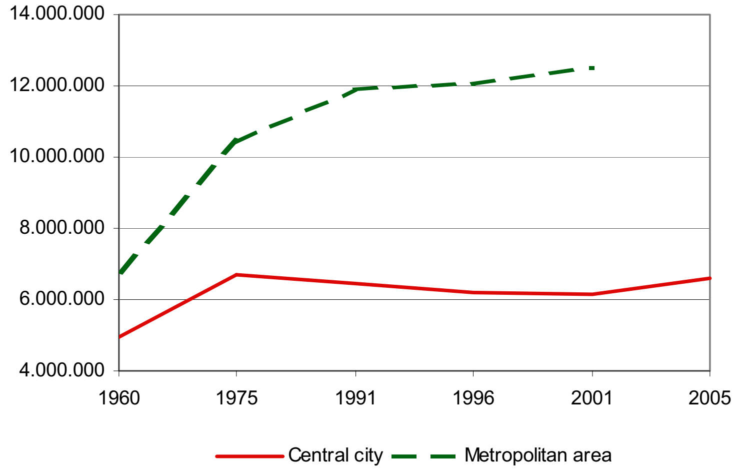


Figura 1 Crecimeinto de la población urbana. Fuente: IEMRB (2004)

Por cuanto se refiere a la evolución demográfica de las ciudades españoles, la figura 1 muestra el crecimiento de la población metropolitana y de la ciudad central entre 1960 y 2005. En él se puede apreciar el enorme crecimiento de la población tanto en las ciudades centrales como en las áreas metropolitanas entre 1960 y 1975, período de fuerte urbanización ligada a la industrialización que acabamos de comentar. Sin embargo a partir de 1975 se produce un punto de inflexión. Por un lado, el crecimiento de la población del total de las áreas metropolitanas se ralentiza siendo para el período 1991 –1996 casi nulo. Éstas vuelven a crecer de forma moderada a partir de 1996. Por otro lado, podemos observar como las ciudades centrales pierden población desde 1975 hasta el 2001, una tendencia que no variará hasta el último lustro aún sin terminar, 2001- 2005, en el que se aprecia un resurgimiento de las ciudades centrales llegando al estado de máxima población de 1975 siguiendo los modelos clásicos de crecimiento metropolitano (Hall & Hay, 1981; Van der Berg, 1982; entre otros) aunque con matices. Esta dinámica recentralizadota no ocurre de la misma forma ni con la misma temporalidad en todas las ciudades. Madrid, Barcelona y Bilbao, metrópolis más maduras y de mayor magnitud, pierden población en la ciudad central con anterioridad a las otras dos regiones metropolitanas, trasvasando población hacia la primera corona inicialmente y la segunda posteriormente. Valencia y Sevilla siguen con una década de retraso las mismas dinámicas de dispersión metropolitana. Este desfase temporal en las dinámicas entre las ciudades se equilibra en el último período 2001-2005 con la recuperación de la población en la ciudad central en los 5 casos, cerrándose así los modelos citados anteriormente: de la concentración inicial a la suburbanización y dispersión para volver a la reurbanización de los centros urbanos.

Sin embargo, esta recuperación de la población de la ciudad central no significa en ningún caso una vuelta a la compacidad que ha caracterizado históricamente las ciudades españolas. Antes al contrario, coexisten simultáneamente dos dinámicas aparentemente divergentes que configuran la estructura urbana de las ciudades españolas en la actualidad. Estamos hablando de los procesos de dispersión y de recentralización.

3. Tercera revolución urbana: los procesos de dispersión y recentralización en las ciudades españolas

Si la segunda revolución urbana de mitad del siglo XX se caracterizó por la concentración de los medios de producción y de la población en las ciudades y el crecimiento compacto de las áreas metropolitanas aprovechando economías de escala y la proximidad al mercado, mano de obra y infraestructuras de transporte, la actual tercera revolución urbana está marcada por la complejidad y la multiplicación de procesos y dinámicas económicas, políticas y sociales. No analizaremos aquí de forma integral los cambios estructurales que han promovido esta tercera revolución urbana (Castells & Borja, 1997; Borja, 2003, entre otros) sino que nos centraremos en el análisis del proceso de dispersión urbana que caracteriza los desarrollos de las últimas dos décadas. En un punto posterior analizaremos la recentralización resultante de procesos más recientes y que son la otra cara de las actuales realidades metropolitanas españolas.

Las ciudades se han convertido en los nodos de la economía ya no sólo regional sino también nacional y mundial. Prueba de ello es que la población de las regiones[1] polarizadas por las 5 grandes ciudades españolas representan el 31,3% de la población del país mientras que el PIB de las 5 regiones representa el 44.5% de la economía de todo el país. Pero más allá de la dependencia respecto la dinámica económica global y los renovados roles de las metrópolis en los nuevos procesos de producción, circulación y consumo mundiales, es la variedad de las demandas territoriales de los agentes urbanos inducen a la multiplicación y diversificación de las funciones y morfologías urbanas en el territorio metropolitano. No debemos olvidar que en una época de planeamiento débil y mercado fuerte son los procesos socio-territoriales a escala regional y local los que definen finalmente la estructura urbana metropolitana. Partiendo de la base que los agentes urbanos se localizan en las diferentes partes de la metrópolis según sus necesidades o posibilidades con el fin de maximizar su bienestar, en el caso de las personas, y su beneficio, en el caso de las empresas; son el mercado del suelo y la vivienda y en menor grado la planificación territorial (especialmente los que implican construcción de grandes infraestructuras) quienes, en última instancia, determinan, filtran y asignan de forma directa o indirecta, quién y qué funciones se localizan en cada parte del territorio metropolitano.

Con el fin de ejemplificar de forma cuantitativa el proceso de dispersión en las ciudades españolas, la tabla 2 nos muestra el crecimiento absoluto de la población de y el suelo urbanizado para la Región Metropolitana de Madrid (RMM). En ella se evidencia el elevado ritmo de urbanización en los últimos 50 años. Para el total del período analizado 1957-1999, la población se ha doblado, pasando de 2.307.000 a 4.711.000 habitantes, mientras que la superficie urbanizada se ha quintuplicado pasando de 10.700 a 49.000 Ha.

	1957	1980	1999
Population	2.307.000	4.431.000	4.711.000
Urbanized area (Ha)	10.700	35.100	49.000

Tabla 2 Populación y suelo urbanizado en la Región Metropolitana de Madrid. Fuente: Naredo en Borja y Muxí (ed.), 2004

Si nos fijamos en la relación entre la superficie urbanizada por cada mil habitantes vemos intensificado el ritmo urbanizador en el último período 1980-1999: mientras que entre 1957-1980 se urbanizó 11,5 Ha por

cada 1.000 nuevos habitantes, en los últimos 20 años la superficie urbanizada ha sido de 50 Ha. Este exceso de consumo de suelo urbano nos induce a pensar en un cambio del modelo residencial y productivo. Así pues, mientras que la explosión de la ciudad a raíz de la industrialización en la segunda revolución urbana produjo una fábrica urbana relativamente compacta, en los últimos 20 años se ha incrementado el ritmo de la urbanización relacionado, como veremos más adelante, con nuevas pautas de producción y residencia apoyadas por un boom inmobiliario y una planificación extremadamente permisiva.

Para dejar más clara la evidencia del fenómeno de dispersión urbano nos fijaremos en el crecimiento de las diferentes coronas metropolitanas de Barcelona, presentadas en la tabla 3. Entre 1972 y 1999 ha sido la segunda corona metropolitana, con más de un 300%, la corona que más ha visto aumentada su superficie urbanizada, casi el triple de la primera y seis veces más que la ciudad central. Queda plasmado que estamos hablando de una dispersión urbana de escala metropolitana en la que la ciudad central ve restringido su crecimiento territorial a favor de la primera y, sobretodo, la segunda corona metropolitana. En total la superficie urbanizada de la región metropolitana barcelonesa se ha multiplicado por dos en los últimos 25 años mientras que el total de población se ha mantenido estable!

	1972	1986	1992	1999	1972-99 %
Barcelona	4.244	5.708	6.040	6.166	45,29
First Ring	5.316	9.979	11.430	12.386	132,99
Second Ring	7.431	22.723	26.929	30.020	303,98

Tabla 3 Suelo urbanizado en la Region Metropolitana de Barcelona. Fuente: Herce en Borja y Muxí (ed.), 2004

Cabe remarcar que este proceso de dispersión toma diferentes formas y magnitudes según la ciudad. Barcelona o Bilbao están viendo difuminada su estructura urbana policéntrica a raíz del proceso de dispersión y difusión territorial de baja densidad. Aunque se mantienen los polos urbanos de mayor importancia, la mancha dispersa se va adueñando del territorio metropolitano adoptando formas que recuerdan más la *città difusa* del Veneto Central o la Emilia Romagna italiana que a su estructura original.
Madrid, Sevilla o Valencia, con una estructura urbana muy polarizada por la ciudad central, ven como la dispersión urbana ensancha la región metropolitana pero no la diversifica funcionalmente. La movilidad diaria continúa siendo monodireccional, de la periferia al centro y viceversa, aumentando el uso del vehículo privado y la de las infraestructuras viarias.

4. Factores causales de unos modelos de urbanización poco sostenibles.

Una vez expuestos los datos, intentaremos apuntar las causas que han promovido el proceso de urbanización que está provocando grandes costes sociales, ambientales y funcionales inéditos en el proceso de urbanización de las ciudades españolas. Estamos hablando pues, del cambio de una estructura compacta y

basada en la proximidad a la dispersión urbana fruto del aprovechamiento de todo el territorio metropolitano como única unidad funcional, ya sea para usos residenciales como también productivos.

En primer lugar cabe remarcar que el proceso de dispersión urbana es consecuencia de su facilitación por parte de los agentes – públicos o privados- configuradores del territorio metropolitano. La falta de una planificación integral para todo el territorio metropolitano – en ninguna de las ciudades existe un ente administrativo específico de carácter integral – ha promovido la falta de coordinación y hasta la competencia a nivel municipal para albergar el máximo número posible de contribuyentes. Por otro lado, la falta de conciencia de los costes de la dispersión urbana, ha dado total inmunidad a la más atroz de la depredación territorial, destruyendo patrimonio natural de forma irreversible.

En segundo lugar encontramos los cambios en la estructura económica. La crisis del modelo fordista que se aglomeraba en las grandes ciudades y la consecuente implantación de un sistema de producción fragmentado, especializado y estructurado en red, ha comportado la descentralización y dispersión del tejido productivo.

En tercer lugar, la democratización del vehículo privado y su uso mayoritario como modo de transporte cotidiano, acompañado por la mejora de la accesibilidad a través de la mejora de las infraestructuras viarias en detrimento de las ferroviarias, ha provocado cambios funcionales y relacionales en la región metropolitana. Las diferencias de precio entre la ciudad central y los nodos urbanos existentes con el resto del territorio metropolitano han sido decisivas para el fomento de la dispersión.

En cuarto lugar esta dinámica dispersadora y segregadora del mercado ha sido acentuado por políticas públicas que han priorizado las infraestructuras viarias y con ello han propiciado la multiplicación de las plusvalías urbanas en los territorios periféricos, estimulando la urbanización en suelos alejados de los tejidos urbanos continuos. Se han multiplicado los casos de corrupción de autoridades locales y regionales, tanto en las zonas metropolitanas como en las turísticas, que han concedido permisos de edificación de dudosa legalidad o han cambiado arbitrariamente la calificación de suelos rurales en urbanizables. En municipios pequeños o medianos de las periferias o de las zonas turísticas los promotores o constructoras han organizado directamente candidaturas municipales y en bastantes casos han ocupado personalmente las alcaldías.

El quinto factor determinante ha sido la diversificación de la oferta residencial urbana y la consolidación de modos de vida "universales" con poca presencia tradicionalmente en España. En el caso de Barcelona, durante el período 1987-2001 un tercio de las viviendas nuevas construidas fueron unifamiliares, siendo más intensa en los municipios más pequeños de la segunda corona metropolitana[1]. Estamos hablando de la puesta

en el mercado de tipologías residenciales como el chalet o la casa adosada, facilitadas por el uso intensivo del automóvil pero también por la dispersión de los lugares de trabajo.

El sexto factor de la acentuación del proceso de urbanización y, consecuentemente, de la dispersión urbana, tiene que ver con el cambio en el sistema financiero y de la coyuntura económica mundial que ha promovido el negocio inmobiliario y de la construcción como uno de los más rentables en España desde la mitad de los años 90. Las bajas tasas de interés y la facilidad para obtener créditos en el mercado hipotecario han estimulado el boom de la construcción y han convertido la compra de viviendas (o oficinas, parkings, etc.) en una forma de ahorro de las capas medias e incluso populares.

	2000	2003
Sevilla	6,37	8,11
Barcelona	5,37	6,69
Valencia	7,90	8,42
Madrid	6,64	7,99
Vizcaya (Bilbao)	7,41	8,80

Tabla 4 Porcentaje del VAB del sector de la construcción sobre el PIB de la provincia. Fuente: INE

En la tabla 4 podemos observar el incremento del Valor Añadido Bruto del sector de la construcción entre el año 2000 y 2003 y el elevado peso relativo respecto el total del PIB de la provincia, símbolo inequívoco de la importancia de la construcción como uno de los pilares de las economías urbanas.

Y por último, en séptimo lugar, la aparición de una dinámica de signo contrario, la "recentralización" (ver punto siguiente) no ha substituido a la dinámica dispersadora que se mantiene y conquista nuevos territorios cada vez más alejados de la ciudad central y de las áreas de mayor densidad. Lo cual indica que los factores que actúan en este sentido son de carácter estructural.

4. El proceso de recentralización

Si el proceso de dispersión urbana se sustenta en la urbanización del territorio metropolitano, el proceso de recentralización tiene que ver más con los fenómenos de la rehabilitación y revalorización y, consecuentemente, con la degeneración y devaluación de los centros urbanos.

Las nuevas actividades económicas de alto valor añadido relacionadas bien con la economía cognitiva bien por la terciarización de excelencia, buscan localizarse en la ciudad central con el fin de maximizar sus beneficios. La necesidad de establecer constantemente relaciones "face to face" y acceder a servicios de excelencia son algunos de los motivos que inducen a esta necesidad de recentralización.

El renovado interés por la mejora y rehabilitación de la ciudad central por parte de la administración y el sector privado ha sido la competencia entre las ciudades para atraer capital financiero, humano y cultural además de turistas. La adecuación de espacios productivos y de parque vivienda así como las campañas de *city marketing* para ensalzar la imagen internacional de la ciudad son algunos de los resultados de este proceso[1]. Por cuanto al cambio en la estructura residencial destacamos los procesos de (relativa)

gentrificación en los barrios históricos de las ciudades – Barrio Gótico y el Borne en Barcelona, Chueca en Madrid, Santa Cruz en Sevilla o el Carmen en Valencia – como consecuencia de esta internacionalización de las ciudades centrales, con la llegada turistas y visitantes temporales como los principales promotores de esta situación.

Si bien la rehabilitación de la ciudad central y su renovado interés funcional y simbólico son el resultado de una estrategia formal, existen también otros factores de carácter informal que promueven el proceso de recentralización urbana. La llegada de una nueva ola de inmigrantes provenientes de los países en desarrollo es otro de los factores determinantes que explican el proceso de recentralización, aunque en este caso, fruto de la degradación de algunos barrios de la ciudad central así como de la sobreocupación de la vivienda.

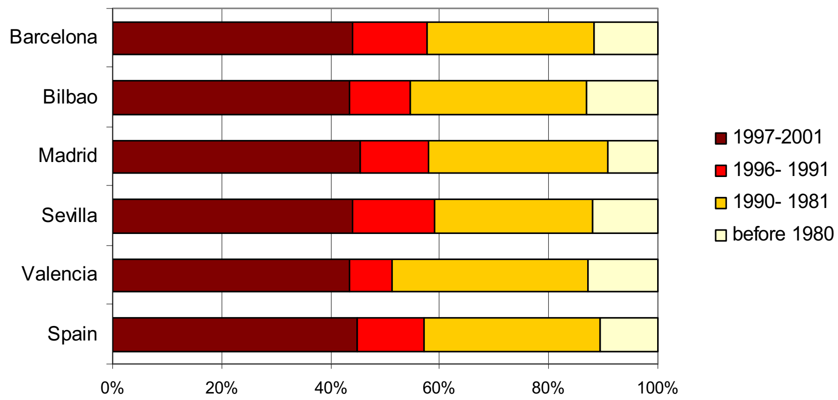


Figura 2 Año de llegada de la población de origen no comunitaria en las ciudades españolas. Fuente: INE

Si nos fijamos en la figura 2, podemos observar la intensidad de llegada de esta población que representa ya a nivel estatal el 10% de la población total española. No hace falta un análisis en detalle para observar como más del 40% de la población no comunitaria de las ciudades españolas llegaron entre 1997 y 2001, y sólo alrededor del 10 % se encontraban en España antes de 1980. Por tanto estamos hablando de una llegada intensiva de población que, como ya pasó en el s.XX, reside (en gran parte) inicialmente en zonas centrales degradadas o viejos barrios populares de las ciudades principales para encontrar las oportunidades laborales además de protección y ayuda con los compatriotas que ya se encuentran asentados.

Así pues, el proceso de recentralización de las ciudades españoles tiene agentes y procesos sociales y económicos opuestos. Por un lado, la atracción directa o indirecta de población con profesiones más o menos calificadas que basan en la oferta urbana su modo de vida y, por otro lado, la población migrada sin recursos que se ve obligada a hacinarse en la ciudad en busca de protección y oportunidades para mejorar su condición vital. Dos procesos sociales que son causa y efecto de un proceso urbanístico también dual: la rehabilitación y la degradación de la ciudad central.

5. La cuestión de la difícil gobernabilidad de las ciudades metropolitanas

La complejidad de los territorios urbano-metropolitanos genera diversas dificultades tanto para el análisis como para la elaboración y ejecución de políticas públicas.

Ya nos hemos referido a la dificultad de establecer comparaciones debido a la diversidad de ámbitos administrativos que son los contenedores de la información demográfica, urbanística, socio-económica, etc. especialmente la de carácter estadístico. Incluso es difícil delimitarlos nuevos territorios puesto que los parámetros metropolitanos son de geografía variable. Los indicadores tradicionales (como los relativos a la continuidad territorial, a la movilidad cotidiana y a la existencia de servicios comunes) sirven para delimitar las aglomeraciones constituidas a lo largo de décadas de sociedad industrial. Son las áreas metropolitanas clásicas, definidas en muchos casos desde los años 50 o 60 del siglo XX, en los que la relación centro-periferia es la más pertinente. Sin embargo no solo estos indicadores son insuficientes para definir las regiones metropolitanas discontinuas, con zonas altamente integradas ("globalizadas") y otras marginales o de reclusión, con movilidades erráticas y multipolaridades.

Más difícil aún en la gestión o la gobernabilidad de esta complejidad territorial. En algunos casos existe una institución relativamente adecuada al ámbito regional metropolitano, como es el caso de Madrid y su Comunidad autónoma, que además posee competencias de carácter territorial y socio-económico relativamente adecuadas a las nuevas y viejas políticas públicas, tanto de producción como de reproducción social. En otros casos el ámbito institucional existe pero el tipo de organización que lo personifica por tradición histórico-administrativa, composición política y conjunto de competencias y recursos no es adecuado para desarrollar las políticas metropolitanas. Sería el caso de las otras provincias españolas citadas.

En todos los casos el marco constitucional garantiza la autonomía de los municipios y la concurrencia competencial genera disfunciones pues no existe en España (ni en general en Europa) una regulación legal ni una tradición de cooperación interinstitucional basada en la contractualización, si no más que perviven y dominan los principios de compartimentación de competencias y de jerarquía entre instituciones.

Y sin embargo la gobernabilidad de las regiones metropolitanas es hoy una cuestión clave tanto para las ciudades como para los países, debido al peso que estas ciudades tienen en el conjunto de la vida política, económica y cultural.

No es posible extrapolar las formas institucionales o de gestión de las viejas áreas metropolitanas (la aglomeración propia de la ciudad industrial) a las actuales regiones metropolitanas. En primer lugar por la sencilla razón que es un problema que no fue resuelto en el pasado y que en general solo ha dado lugar a la proliferación de políticas sectoriales dependientes de distintas Administraciones y a la multiplicación de organismos públicos, mixtos o concesiones a empresas privadas para la gestión de programas o servicios de índole metropolitana. Y la segunda razón es que la región metropolitana es una realidad de escala mucho mayor, sometida a los desafíos de la globalización y que requiere unas competencias y unos recursos que van más allá de los que han sido propios de los municipios, puesto que debe responder a retos no solo de reproducción social a una escala mayor que en el pasado (vivienda, educación, programas sociales y culturales) si no también de producción social (grandes infraestructuras, atracción y regulación de actividades económicas, políticas destinadas a garantizar la cohesión social y la sostenibilidad ambiental, etc.). Las competencias que se requieren no solo son propias de los municipios también afectan al ámbito competencia y financieros de las Comunidades autónomas y del Estado. Por lo cual se requiere una

institucionalidad metropolitana que represente al conjunto de la población y de los municipios y también que posibilite la concertación entre el nivel local-supramunicipal con el autonómico y estatal. Sin lo cual no se podrán desarrollar políticas integrales y estratégicas que incluyan ordenación y gestión del territorio, redistribución social e integración cultural, atracción de actividades que generen inversiones y empleo y optimización y sostenibilidad en el uso de los recursos básicos (suelo, energía, agua, aire).

A partir de la experiencia española apuntamos finalmente las principales dificultades que aparecen a la hora de constituir estructuras políticas metropolitanas, dotadas de representatividad y de competencias efectivas.

Un hecho significativo: en España, durante la dictadura, entre los años 60 y 70 del siglo XX se constituyeron organismos metropolitanos. El de Barcelona primero, de carácter "técnico" inicialmente (1960), con representantes del gobierno central y de la ciudad capital, pero sin los municipios periféricos. Entre 1974 y 76 se constituyó la Corporación metropolitana, con presencia minoritaria de los municipios del entorno y con importantes competencias urbanísticas. El gobierno autónomo de Catalunya, elegido en 1980 ya en régimen democrático la suprimió esta Corporación en 1987. El mismo fin tuvieron los embrionarios entes metropolitanos que se habían constituido en Madrid, Bilbao, Valencia y Sevilla, tanto si eran una herencia del régimen anterior como si se habían constituido o reformado en el nuevo marco democrático. Los organismos metropolitanos no fueron bien recibidos ni por los gobiernos de las Comunidades autónomas (equivalentes a los land alemanes, regiones italianas o estados en los países de estructura federal) ni, en general, por los municipios periféricos. Los gobiernos "autonómicos" recelaban de una institucionalización política de las áreas metropolitanas, percibidas como "contrapoder" y que tenían competencias similares a las que la Constitución atribuía a las Comunidades autónomas. En algunos casos podían representar la mitad o más de la población (Barcelona y Bilbao), en otros su territorio se confundía prácticamente con el de la Comunidad autónoma (Madrid). Por su parte los recién electos gobiernos municipales de la periferia se resistían a aceptar que competencias locales estuvieran en manos de un organismo que consideraban dominado por la ciudad central y temían que la fuerza de ésta les impusiera proyectos no deseados. Es decir que la supresión de los entes metropolitanos no despertó gran oposición.

Incluso los partidos gobernantes en la ciudad central y que públicamente defendían el mantenimiento y el reforzamiento de las áreas metropolitanas encontraron ventajas en esta supresión. En primer lugar estos mismos partidos ocupaban también alcaldías periféricas y por lo tanto existía en todos ellos lobbies potentes que expresaban la resistencia antes citada. Y en segundo lugar la sustitución de los entes metropolitanos por agencias, empresas públicas u organismos especializados (en medio ambiente, transportes, promoción económica, etc.) multiplicaba los cargos y prebendas a repartir entre los representantes políticos.

Por su parte el gobierno de la Nación, que debía compartir las competencias de carácter territorial con los gobiernos autonómicos, tampoco estaba especialmente interesado en tener otro interlocutor potente que le reclamaría participar en competencias estatales (grandes infraestructuras viarias, puertos, aeropuertos, etc. por ejemplo) y sobre todo recursos por costes de "capitalidad".

El resultado ha sido, aparentemente por lo menos, bastante caótico. El gobierno del Estado y los gobiernos autonómicos programan y ejecutan proyectos infraestructurales y gestionan este tipo de servicios, así como establecen las normativas de carácter urbanístico, de vivienda, ambiental, sobre transportes y movilidad, etc.). Pero los gobiernos locales establecen los planes de urbanismo (que debe aprobar, pero no elaborar, el gobierno autonómico) y gestionan los servicios y programas de vivienda, ambientales, de transportes, etc.

Como en muchos casos se trata de competencias y funciones que afectan a más de un municipio se multiplican los organismos *ad hoc*, consorcios, empresas públicas o mixtas, etc.

Y para complicar más el panorama se mantienen las provincias, como entes locales y como delegaciones de los gobiernos autonómicos y del Estado, que equivalen al departamento francés o a los condados británicos, y que corresponden al modelo de Estado centralista o unitarista preconstitucional. Es decir que aunque el ámbito del territorio podría adaptarse relativamente a las nuevas realidades metropolitanas la composición, competencias e imagen de las provincias no parecen corresponder a los desafíos metropolitanos. Las provincias intervienen sobre el territorio: red viaria local, programas sociales y culturales, apoyo a los pequeños y medianos municipios, etc. En algunos casos la provincia ha de hecho desaparecido (Madrid, pues es una comunidad autónoma uniprovincial) y en otros tiene escaso peso en la política territorial metropolitana (Barcelona, por la fuerza expansiva de la ciudad capital y por la existencia de una diversidad de entes metropolitanos especializados). En otros casos sin embargo tiene una influencia importante bien debido a su potencial económico (el en País Vasco la provincia es la recaudatoria de impuestos), bien a la extensión del territorio y a la distancia relativa de la capital "regional" (en el caso de Andalucía la capital, Sevilla, tiene una fuerte centralidad en la zona occidental, pero no en la oriental, más alejada y en la que predominan Málaga y su conurbación costera.

Por si no fuera suficientemente el panorama heredado algunos gobiernos autonómicos han creado su propia división supramunicipal, con el nombre de "comarca" u otro equivalente, bien para propiciar la mancomunización (es decir ejercer conjuntamente) de funciones y servicios locales entre varios municipios, bien para agrupar los interlocutores locales con los cuales consensuar planes o programas o colaborar en la gestión de servicios.

El resultado no siempre es negativo, puesto que el panorama ofrece una diversidad de posibilidades y por lo tanto una flexibilidad institucional que rompe la rigidez tradicional de la organización política de los Estados modelados según el modelo del "droit administratif" de origen napoleónico. Se favorece la iniciativa local y se posibilita la adaptación *ad hoc* a situaciones y problemáticas diversas.

Sin embargo los inconvenientes de esta complejidad confusa son evidentes. Los más importantes a nuestro parecer son los siguientes:

a) La **opacidad** del funcionamiento institucional y de las políticas públicas. En muchos casos las responsabilidades se diluyen, en otros no se sabe muy bien quien toma las decisiones. En general los ciudadanos no perciben bien la realidad del territorio en el que necesariamente actúan y que reciben los impactos de las políticas públicas (por acción u omisión) y por lo tanto se contribuye así a crear ciudadanos pasivos o impotentes. La institucionalización formal de la realidad metropolitana es imprescindible para que los ciudadanos se sientan parte de ella.
b) La inexistencia de un **escenario de futuro y de un plan global o general,** que no solo oriente y de coherencia a las políticas metropolitanas, si no que también proporcione certezas y mecanismos de participación al conjunto de actores públicos y privados y que facilite el debate con los colectivos ciudadanos, profesionales, universitarios, culturales, etc.
c) La **proliferación de organismos**, especializados pero poco representativos en unos casos, de representación política pero con competencias y recursos muy insuficientes en otros, no solo

conduce a solapamientos, confrontaciones y costes inflacionarios, si no que favorece la colusión entre intereses particularistas públicos y privados.

d) La **competencia entre estos organismos, especialmente entre municipios,** puede conducir a formas de *dumping* local (ofrecer el municipio barato a los inversores), de exclusión de aquello que no parece rentable o atractivo (vivienda social, inmigración, infraestructuras no deseadas) y al desarrollo de la cultura del "no en mi patio trasero".

e) El resultado de todo lo anterior es la **relativa impotencia de las políticas metropolitanas** respecto a las dinámicas del mercado y a las decisiones sectoriales del Estado o de las grandes corporaciones.

La gobernabilidad metropolitana no fue resuelta en los territorios producidos por el desarrollo de la sociedad industrial. Es decir las realidades metropolitanas vinculadas a una ciudad central (o en algunos casos conurbaciones entre dos o más ciudades cada una con su cuota de centralidad) y a la integración de las periferias según pautas de ocupación continua del territorio. En la nueva sociedad postindustrial emerge una tercera dimensión del fenómeno metropolitano, la región para simplificar. Aunque haya una centralidad principal existen también una diversidad de centralidades. El territorio regional metropolitano ofrece grados de ocupación diferenciada y coexisten áreas de alta densidad con otras de baja o no urbanizadas (rurales, zonas de protección, etc.). La gobernabilidad de este nuevo territorio difícilmente puede atribuirse a una nueva institución específica.

En la nota que sigue abordamos las distintas posibilidades de gestión política que se empiezan a experimentar en estas regiones metropolitanas. Por su carácter formalista y general nos parece más adecuado considerarlo un texto complementario en vez de un capítulo del artículo.

Nota terminológica

1. La nueva realidad metropolitana

Es preciso hacer, en teoría por lo menos la distinción entre la aglomeración (área metropolitana clásica, la ciudad central y su periferia inmediata, el continuo urbano, área de los desplazamientos cotidianos) y la región metropolitana (discontinua, estratégica, policéntrica.).

Sin pretender normar las funciones que corresponden a los dos niveles teóricos expuestos apuntamos unos criterios derivados de casos estudiados y de un cierta lógica de gestión:

<u>Primer nivel (aglomeración strictu sensu)</u> - dominan los servicios comunes (agua, transportes, policía..) y los proyectos sociales y de desarrollo urbano inmediatos y de mediana escala (vivienda, renovación urbana, renovación de áreas obsoletas, etc.) Es un ámbito de gestión local supramunicipal, no solo intermunicipal.

<u>Segundo nivel (la región metropolitana)</u> - ámbito de planeamiento más estratégico que regulador, que funcionará según una geometría variable pero que requiere un territorio estable de concertación. Hay que

priorizar los grandes proyectos metropolitanos, principalmente de carácter infraestructural, los "esquemas de coherencia" o planes de sistemas básicos, las reglas destinadas a garantizar los equilibrios del desarrollo urbano.

En cualquier caso los programas y proyectos deben encontrar la escala territorial adecuada, tanto en lo que se refiere a los proyectos urbanos y a los programas sociales, en los que el nivel de "aglomeración" predominará, como en los planes y proyectos infraestructurales y de desarrollo económico, mas propios de la región urbana.

El nivel aglomeración requiere planeamiento y gestión, base fiscal común y políticas redistributivas y reequilibradoras, organización política representativa (de elección directa o indirecta y con presencia de todos los municipios).

El nivel regional puede apoyarse en un plan estratégico regional compartido con el gobierno estatal, es de geometría variable y puede ejecutarse mediante un catálogo de programas y proyectos y la coordinación de las inversiones de las entidades concertadas que pueden ser de naturaleza diversa (Estado y municipios, consejos provinciales o equivalentes y entidades metropolitanas, consorcios, etc.).

El nivel aglomeración o área metropolitana chica puede consolidarse mediante un proceso político-cultural con un plan estratégico "sui generis" más orientado por la calidad de vida, la cohesión social, la sostenibilidad, el desarrollo de una diversidad de centralidades y la gobernabilidad democrática que por la competitividad y los grandes proyectos infraestructurales. Las grandes infraestructuras si no están aun realizadas o programados, deben estar integradas en el planeamiento estratégico regional o de gran escala.

2. La Gobernabilidad

Esta nueva realidad metropolitana, de dimensiones diversas no permite una solución única. Sin embargo la articulación de las políticas públicas hace necesario definir un "territorio" concreto.

El territorio "vivido" no es el territorio "estratégico". Una estructuración política representativa, con capacidad de desarrollar políticas públicas integradas y redistributivas, probablemente debe apoyarse más en el territorio vivido presente que en el estratégico futuro.

El reto político es construir estructuras democráticas que correspondan a estos nuevos territorios.

Aglomeración – es necesario encontrar fórmulas de democracia representativa fuerte, complementada por múltiples formas de democracia deliberativa y participativa.

Región Metropolitana – deberá completar los mecanismos de concertación y de contractualización interinstitucional propios del ámbito metropolitano de "gran escala" o estratégico con mecanismos participativos originales y en muchos casos ad hoc (para grandes proyectos específicos o determinadas campañas) y en otros estables, como los Consejos de desarrollo de la ley francesa.

Para impulsar este proceso de planeamiento y gestión se requieren entidades públicas o mixtas específicas. El nivel aglomeración o área metropolitana tradicional requiere seguramente una entidad política representativa, basada en los gobiernos o consejos municipales o de elección directa, con capacidad de gestionar servicios comunes y con objetivos redistributivos. En cambio el nivel regional supone crear un marco de concertación entre Instituciones públicas de niveles distintos, mecanismos específicos y diversificados de cooperación publico-privada y de participación y agencias operativas para proyectos o programas estratégicos. Por ejemplo:

Consejo metropolitano de aglomeración – Entidad política local formada por el gobierno de la ciudad central (ciudad y delegaciones o distritos) y por las Alcaldías metropolitanas. Asume las competencias de planeamiento urbano y de gestión de servicios urbanos, sobre la base de un plan de desarrollo sostenible y de integración social. Gestiona los problemas y servicios sociales, culturales y de procesos económicos que acuerden los Municipios.

Consorcio región metropolitana - Si existe y el ámbito es adecuado puede sustituir o ser asumido por el Departamento o Provincia. También puede crearse ad hoc un Consejo compuesto por representantes de los entes locales de la región metropolitana en el que participarán eventualmente representantes de las Instituciones regionales o estatales. Tendría a su cargo la elaboración de un plan estratégico y el diseño de un o varios Consorcios o agencias con instituciones y organizaciones económicas, sociales, profesionales, culturales y universitarias, encargado de la gestión del mismo, con un rol de coordinación de los planes inversores de las instituciones y de seguimiento de los programas y proyectos aprobados.

El Estado debiera tener la capacidad de elaborar propuestas propias, concretas y transversales, basadas en valores y objetivos ampliamente consensuados y legitimados, en sus relaciones con las regiones, las áreas metropolitanas o las aglomeraciones.

En el caso de las áreas urbanas metropolitanas más extensas, discontinuas y policéntricas, parece razonable establecer una diversidad de contratos entre el estado y los entes territoriales a partir de un tronco común concertado con la región o con la aglomeración según los casos.

Las políticas metropolitanas contractualizadas, precisamente por su ambición y por que en ellas hay invertidos recursos y objetivos de poblaciones diversas, y también por que la multiplicidad de partners puede conducir a una cierta difusión de responsabilidades, deben ser objeto de un seguimiento y de una evaluación periódica rigurosos.

El Estado debería ver en estos procesos de planificación integral y de programación contractualizada una oportunidad de reformar sus servicios haciéndolos más ligeros y operacionales, más impulsores y de apoyo técnico que de gestión directa o de tutela burocrática, más transversales que sectoriales, en definitiva conectados políticamente con el territorio pero sin pretender ocuparlo administrativamente.

*Anexo III: Los desafíos de la urbanización latinoamericana**

PRIMERA PARTE

10 DESAFIOS DEL PRESENTE URBANO LATINOAMERICANO

2. Sobre poblaciones y territorios.
3. Sobre desigualdad, pobreza e informalidad.
4. Infraestructuras urbanas y movilidad ¿hacen ciudad o la destruyen?.
5. Las oportunidades del territorio se conquistan.
6. El desafió del espacio público.
7. Competitividad y nueva economía en la ciudad actual y su relación con la gestión de la urbanización.
8. El desafió de la sostenibilidad.
9. Inseguridad y violencia urbana.
10. El urbanismo y la arquitectura como política urbana.
11. Un proyecto de ciudad, la ciudad como proyecto.

SEGUNDA PARTE

EL GOBIERNO DEL TERRITORIO Y LA URBANIZACIÓN.

Introducción: Las tres escalas del gobierno del territorio: metropolitana, central y barrial.

Sobre debilidades y propuestas para reforzar el gobierno democrático de los territorios urbanos

1. Centralismo y descentralización.
2. Sobre la organización política. Separación entre Poder Ejecutivo y Legislativo.
3. Discontinuidad de políticas y gobiernos.
4. Sobre las Estructuras Metropolitanas.
5. Sobre la Descentralización municipal.
6. Persistencia de formas de clientelismo y corruptela, y su otra cara, el burocratismo.
7. Debilidad de los instrumentos técnico-políticos de planeamiento, gestión y disciplina urbanísticas.
8. Auge del planeamiento estratégico y de la gestión por proyectos.
9. Sobre la participación ciudadana.
10. Formación de gestores y producción de una nueva cultura urbanística con vocación hegemónica.

---

* El origen de este texto responde a un encargo del programa Urb-Al promovido por la Comisión Europea y los gobiernos locales latinoamericanos. Me encargaron la responsabilidad de forma un equipo mixto (europeos y latinoamericanos) para elaborar un informe sobre “La gestión de la urbanización”. El Anexo que presentamos corresponde a la primera parte del Informe, elaborado por el autor con la colaboración de la arquitecta-urbanista Zaida Muxí.

INTRODUCCIÓN

1. El Desarrollo urbano de las ciudades latinoamericanas ha sido objeto de múltiples estudios, muchas veces acentuando sus aspectos más deficitarios y conflictivos, cuando no catastróficos. Por desgracia esta visión negativa ha estado más que justificada y continua siendo valida. La informalidad del desarrollo físico, la enormidad de las desigualdades sociales, la persistencia de la pobreza urbana, la percepción social de que se da una creciente y casi incontrolable violencia urbana, la muy objetiva realidad de las dinámicas que conllevan insostenibilidad (despilfarro de suelo, contaminación del agua y de la atmósfera, agotamiento de recursos hidrológicos, graves carencias de redes de saneamiento y de sistemas eliminación de residuos, etc.), el aumento del desempleo y en algunos casos del analfabetismo y de la mortalidad infantil, etc. no solo son fenómenos heredados del pasado sino muy presentes y no parecen solubles en un futuro inmediato. En ciertos casos incluso podría argumentarse que las políticas urbanas en curso no atenúan estos problemas, funcionales y sociales, incluso pueden agravarlos.

Este informe no pretende analizar ni insistir en estos aspectos problemáticos de la urbanización, suficientemente conocidos. Nos damos por "llorados" sobre los males de nuestras ciudades. Nos referiremos a ellos como DESAFIOS que hoy las ciudades deben afrontar, las ACTUACIONES o los PROYECTOS con los que se afrontan estos desafíos y los INSTRUMENTOS POLITICOS Y TECNICOS que se poseen, se utilizan o se requieren para implementar las políticas de control y gestión de la urbanización.

2. El protagonismo político de las ciudades es un hecho relativamente nuevo en América Latina. La descentralización del Estado se ha puesto de moda desde los años 80 y se vincula a los procesos de democratización política y de mejora de la eficacia administrativa y de cooperación público-privada. El rol de los gobiernos locales es aun confuso, tanto en la cultura política como en los marcos legales pero su reforzamiento está a la orden del día en todos los países. No es ninguna exageración afirmar que en líneas generales los poderes locales no han dispuesto históricamente ni de la suficiente legitimidad política (en bastantes casos no han sido electos democráticamente hasta un período reciente) ni de la capacidad legal, técnica y financiera para regular y orientar el desarrollo urbano y tampoco para afrontar los impactos de la urbanización privada formal e informal. Hoy sin embargo han adquirido una voluntad de protagonismo, reconocido en muchos textos legales, incluso de rango constitucional, y por los organismos internacionales, que les permite y hasta les exige no solo asumir el tradicional rol gestor y regulador propio de los gobiernos locales, si no también un rol promotor y cohesionador, es decir llevar a cabo políticas económicas y sociales activas y concebir la gestión de la urbanización como un urbanismo reestructurador de la ciudad real para potenciar tanto su productividad como su capacidad de integración social. En consecuencia parece oportuno establecer una relación muy articulada entre las políticas públicas de desarrollo urbano (hacia dentro y hacia afuera) y el reforzamiento del rol de los gobiernos locales y de la cooperación entre éstos y los actores económicos, sociales y culturales ciudadanos, puesto que el desarrollo y la gestión de la urbanización dependerá de unos y de otros.

3. El objeto de este Informe es por lo tanto proporcionar a los gobiernos locales y a los agentes ciudadanos un marco incitador para su acción y cooperación, para contribuir a definir líneas de actuación y medios para desarrollarlas. No pretendemos exponer un estudio de tipo analítico, puesto que los diagnósticos se han hecho ya, sino enfatizar dinámicas y desafíos actuales, indicar objetivos y actuaciones posibles y apuntar instrumentos de gestión y formas de organización que permitan realizar lo que se propone.

Se citan algunos ejemplos pero no creemos ni mucho menos que sean los únicos ni que proporcionen un panorama exhaustivo, si no mas bien que estas referencias estimulen a las ciudades de la red a aportar otras experiencias y reflexiones, positivas y negativas que además de enriquecer el documento base contribuirán a orientar la actividad de los talleres y de los grupos de trabajo que se crearan después del encuentro de Rosario 2000. El progreso de la reflexión política y técnica sobre temas tan actuales y vinculados a la practica proviene sobre todo del intercambio entre ciudades, no solo de aquellas que por su escala y características son similares, sino también de las que son diferentes entres sí, puesto que las experiencias y reflexiones le los otros no son nunca para aplicar miméticamente sino que sirven para estimular la iniciativa propia de cada uno. Por ello nos parece de singular interés que coincidan en la red ciudades latinoamericanas y europeas de tamaños y características muy diferentes pues enriquece el intercambio.

4. El contenido del informe se organiza en las siguientes partes. Dos capítulos (1º y 2º) de carácter general sobre las ciudades latinoamericanas donde se exponen los Desafíos que deben afrontar, las Actuaciones principales que se plantean y los Instrumentos que utilizan o se requieren. A continuación un capitulo (3º) sobre las experiencias de las ciudades europeas. Sigue un capitulo monográfico sobre el caso de Rosario (4º) y finalmente incluimos un Anexo con colaboraciones especificas (Chile, Argentina, Uruguay, Colombia, México y Brasil) que si bien han sido tenidas en cuenta en los primeros capítulos consideramos útil que puedan leerse in extenso.

PRIMERA PARTE
10 DESAFÍOS DEL PRESENTE URBANO LATINOAMERICANO

1. Sobre poblaciones y territorios.

El crecimiento natural y migratorio acelerado de los últimos 50 años se ha ralentizado considerablemente en la década de los 90, especialmente en las grandes ciudades, en el municipio central y a veces en la primera corona. Como ya ocurrió a partir de los 60 o 70 en Europa se mantiene o se acentúa en cambio el crecimiento de las segundas coronas metropolitanas y también de las ciudades intermedias.

> *Por ejemplo, los resultados del censo de 1991 mostraron un cambio estructural en el sistema urbano argentino, que por otra parte, se observaba desde comienzos de la década del '70. Las características más salientes de este cambio fueron la disminución de la primacía de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) a nivel nacional y el alto crecimiento que experimentaron la mayoría de las ciudades grandes e intermedias, particularmente las capitales provinciales extra-pampeanas. Los estudios de mediados de los '90 mostraron que la disminución de los flujos migratorios hacia la RMBA significó una sensible retención de población en las provincias generándose movimientos intraprovinciales donde la capital de cada una de ellas y algunas capitales departamentales pasaron a convertirse en el mayor foco de atracción.*[64]

Son las ciudades intermedias las que tienen que afrontar mayores problemas debido al rápido crecimiento. La mayor parte de los problemas están relacionados con la expansión y cobertura de la red de servicios e infraestructuras urbanas. Las dinámicas del crecimiento de las ciudades intermedias hay que relacionarlas con su posición en el sistema urbano, tanto como sus relaciones económicas y demográficas. Vivienda, servicios urbanos y planeamiento urbano necesitan especial atención en este contexto[65].

De todas maneras, si se consideran también aquellas ciudades de varios millones de habitantes y no sólo la ciudad central, se observa en América Latina – en relación con otros continentes – un gran crecimiento demográfico urbano con respecto a la población de todo el continente; aunque en las grandes ciudades haya disminuido relativamente la tasa de crecimiento en el período 80-95.

A pesar que la migración interna haya decaído, el crecimiento en términos absolutos de la población rural, al tiempo que las tierras y suelos cultivables se concentran en menos manos y disminuye el requerimiento de mano de obra, son factores siguen provocando un importante movimiento poblacional campo –ciudad, especialmente en sectores jóvenes entre 15-35 años, en Lima el 78 % de los inmigrantes tienen esa edad[66].

Según datos del Banco Mundial en 1960 el 47% de los puestos de trabajo pertenecían al sector agrícola-ganadero y en 1980 el 31%.

---

[64] Catenazzi, Andrea / Reese, Eduardo Control y Gestión de las ciudades medias de la Argentina. Agosto, 2000.
[65] *URBAN RESERCH IN THE DEVELOPING WORLD. Latin América.* Edited by Richard Stren. Center for Urban & Community studies University of Toronto. 1995. Pág. 240
[66] Schütz,Eike J. *Ciudades en América Latina. Desarrollo barrial y vivienda*. Ediciones Sur, Santiago de Chile. 1996. (1987).

Crecimiento de algunas ciudades latinoamericanas en relación al crecimiento total del país					
ciudad	tasa crecimiento 1970-1980	tasa crecimiento 1980-1995	población en miles en 1995	crecimiento % país 1970-1980	1980-1995
Buenos Aires	1,6	0,7	10,990	1,17	1,23
Belo Horizonte	4,3	3,1	3,899	1,26	1,33
Fortaleza	3,7	3,9	2,66	1,26	1,33
Porto Alegre	3,8	2,7	3,349	1,26	1,33
Recife	1,8	2,7	3,168	1,26	1,33
Rio de Janeiro	2,2	0,9	9,988	1,26	1,33
Salvador	3,9	3,4	2,819	1,26	1,33
Sao Paulo	4,1	2	16,417	1,26	1,33
Santiago	2,7	2,1	5,065	1,17	1,27
Bogotá	4	3,1	5,614	1,24	1,32
Medellín	2,7	1,9	1,743	1,24	1,32
La Habana	0,9	1,1	2,241	1,13	1,13
Guadalajara	4,1	2,2	3,165	1,33	1,34
México D.F.	4,3	0,8	15,643	1,33	1,34
Monterrey	4,9	2,2	2,806	1,33	1,34
Lima	4,1	3,5	7,452	1,31	1,35
Montevideo	0,4	0,6	1,326	1,03	1,09
Caracas	1,7	1,3	2,959	1,4	1,44
Valencia	3,2	3,4	1,6	1,4	1,44

Fuente: CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) "América Latina proyecciones de población urbana-rural 1970-2025" Boletín demográfico nº 56, Santiago de Chile, 1995.

En conclusión, sobre población y territorio queremos enfatizar los siguientes puntos:

- Las ciudades centrales se han densificado muy desigualmente. Por otra parte el cambio de su base económica, la crisis de actividades tradicionales y la posibilidad de recuperar suelo ocupado por industrias o infraestructuras obsoletas o que se deslocalizan genera oportunidades importantes de reestructuración y densificación urbanas.

- El crecimiento de las ciudades ha sido más horizontal que espacial, con el consiguiente despilfarro de suelo, ha predominado la informalidad pero también el crecimiento por pastillas o productos homogéneos (por ejemplo barrios cerrados, parques empresariales, etc.) es decir la fragmentación y la segregación social y funcional. Las estructuras urbanas de centralidad son escasas o débiles y en general la ciudad como sistema polivalente e integrador esta sólo presente en algunas áreas centrales con historia.

- Las periferias continúan creciendo y la presión migratoria en muchos casos continuara si se mantienen los factores de expulsión de la población de las áreas rurales. Este crecimiento metropolitano conlleva no sólo el desarrollo incontrolado y depredador de importantes zonas

de la región metropolitana que comprometen su futuro sino que también ejerce una presión sobre la ciudad central en la medida que necesita o requiere de sus servicios (ocupación de espacios públicos por la venta ambulante, utilización de equipamientos sociales y educativos, inseguridad urbana, etc.) para que esta población allegada pueda sobrevivir

De todo lo dicho se deduce la importancia de plantearse en primer lugar la **gestión y el control de la urbanización sobre la ciudad existente** (**hacer ciudad sobre la ciudad** como preconiza el Programa Urban de la Unión Europea), sin rechazar algunas formas de densificación. En segundo lugar poseer, por parte de los gobiernos locales, una **cultura y un instrumental urbanístico para hacer ciudad en las periferias** y por lo tanto no solo regular e integrar los asentamientos informales sino también ordenar los desarrollos formales de tal modo que se garantice su inserción en los tejidos urbanos y su mixtura funcional y social.

La debilidad del instrumental urbanístico y la inexistencia, con muy raras excepciones, de entes metropolitanos con capacidad de ordenar el territorio son dos desafíos pendientes.

2. Sobre desigualdad, pobreza e informalidad.

Las ciudades latinoamericanas reflejan una enorme desigualdad social en todos los aspectos de la vida urbana. Se ha podido hablar de que el 50 % de la población urbana vive en la ciudad ilegal (Hardoy); o de los 100 millones de pobres urbanos (CEPAL, Banco Mundial)… o que una cantidad parecida sufre "*Un cuadro de contraposición entre una minoría cualificada y una mayoría en condiciones urbanísticas precarias que se relaciona con todas las formas de desigualdad, a la que le corresponde una situación de "exclusión territorial". Esta situación de exclusión es mucho más que la expresión de las desigualdades de renta y de desigualdades sociales: es agente de reproducción de esa desigualdad.*"[67] Es decir en asentamientos marginales infradotados de servicios básicos y con graves riesgos para los mismos e incluso para el resto de la ciudad.

En este trabajo debemos limitarnos a ver cuál es la incidencia de la desigualdad y la pobreza en los procesos de urbanización; por lo que nos parece necesario indicar los siguientes efectos:

- El proceso más reciente, con gran impacto durante la década de los '90, de fragmentación urbana debido a la intromisión en las estructuras existentes de ghettos para ricos, ya sea en forma de "productos urbanos" – o sea grandes equipamientos "autistas" con respecto al entorno, segregadores y dedicados principalmente al consumo- o de comunidades, barrios, ciudades o pueblos cerrados.

- El desarrollo urbano mediante asentamientos informales, el crecimiento horizontal, el despilfarro de suelo, la contaminación de las aguas por ausencia de redes de saneamiento, la captura ilegal de algunos servicios básicos (energía, agua), la proliferación de servicios de naturaleza pública no reglados (transportes, a veces asistencia sanitaria, policías barriales,

[67] Rolnik, Raquel /Cymbalista, Renato. *Regulación del Urbanismo en América Latina. Desafíos en la construcción de un nuevo paradigma.* Julio 2000. Pág. 2.

etc.), la ocupación de suelos no idóneos y la vulnerabilidad a las catástrofes (inundaciones, incendios, corrimientos de tierras, etc.), la constitución de ghettos que reproducen el círculo vicioso de la marginalidad, etc.

Barrios de los pobres: [...] en la mayoría de las áreas urbanas, más de la mitad de la población vive en la actualidad (1986) en asentamientos marginales. México – 65%, Lima – 60 %, Guayaquil – 65 %, Bogotá- 55%. Ya no se puede hablar de asentamientos marginales en el sentido espacial. [...] distinguir dos grupos principales: aquellos ubicados en el interior de las ciudades, en la zona céntrica o los de la periferia. Igual que su diferencia en el aspecto externo, difieren en sus problemas, y en general también en su origen[68].

- La degradación de áreas centrales o de barrios de la ciudad formal que no se renovaron en su trama y / o actividades y en los que se produce la dialéctica del deterioro social y funcional que conlleva *slumización*, abandono de actividades centrales o dinámicas y de poblaciones de ingresos medios, deterioro del patrimonio físico, incluso del arquitectónico y monumental, pérdida de elementos simbólicos o identitarios de la ciudad, inseguridad ciudadana, etc.

- La proliferación en la ciudad de actividades informales como los ambulantes con efectos depredadores sobre los espacios públicos y los servicios urbanos y que a menudo entran en conflicto con los habitantes residentes o activos (comerciantes especialmente) formales.

- El desarrollo de actividades vinculadas a la economía ilegal y a la delincuencia urbana, y en general aumento objetivo y subjetivo de la pérdida de seguridad y de calidad de vida por parte de la población urbana formal.

- La menor eficacia de políticas urbanísticas redistributivas y reactivadoras (por ejemplo mediante la generación de nuevas centralidades, realización de espacios públicos de calidad en los barrios de menores ingresos, etc.) debido al bajo nivel de la demanda solvente y a la menor integración cívica de la población.

- El bajo nivel de participación ciudadana espontánea y poca capacidad de negociación de importantes sectores de la población marginal (atención, no toda, los ambulantes, por ejemplo, tienen muchas veces una fuerte capacidad de presión sobre los gobiernos locales)

- La dificultad de reconversión de estas áreas (por todas los efectos ya dichos, a los que se añade muchas veces la resistencia de la población al cambio y de las zonas formales a recibirla) o la implementación de soluciones que reproducen la marginalidad desde una teórica formalidad (conjuntos de viviendas públicas de baja calidad y separadas física y

[68] Schütz, Eike J. Op. citada. Pág. 80

culturalmente de la ciudad formal). Eliminar las viviendas marginales del área central, trasladando a la población de barrio es un grave problema para sus habitantes. Se desarticulan los lazos de relación, se dificulta y se encarece el acceso al trabajo. No se deben eliminar sino mejorar sus condiciones de vida y de medioambiente.

Otros desarrollos más formales de vivienda popular, debido al bajo nivel de ingresos de la población y a la mala calidad de la vivienda y de los equipamientos (o a su ausencia) tienen efectos parecidos, que permite hablar de asentamientos marginales verticales. Según la información censal facilitada por los 19 países latinoamericanos en los años noventa el parque habitacional era de 93 millones de viviendas particulares de las que 2 de cada tres eran aceptables para alojar hogares. Del tercio restante eran recuperables un 21%, pese a lo cual las políticas habitacionales de la región no muestran una mayor inclinación a instrumentar programas de mejoramiento habitacional[69].

Sin embargo, este diagnóstico negativo no debería concluir con la constatación de la impotencia, puesto que diversas experiencias demuestran que se pueden implementar políticas eficaces a través de la gestión del urbanismo como son los programas del tipo de "Favela Barrio" (Rio de Janeiro) o como los impulsados por CONAVI respecto a los ranchitos de Caracas, que se inician con la accesibilidad a la zona y la provisión de algún servicio esencial (medio de transporte, agua, saneamiento, recogida de residuos, etc.), la apertura de espacios públicos con algunos equipamientos públicos y privados y la denominación de calles y números (vinculado a un proceso de legalización de la tenencia de la tierra y de apoyo para la mejora del hábitat). A veces estos programas son impulsados por ONGs con el apoyo del gobierno local y la cooperación internacional. En algunos casos parece inevitable la deslocalización del hábitat (por los riesgos que entraña su mantenimiento) pero en general no parece socialmente recomendable la deslocalización hacia zonas mas separadas de la ciudad formal y de sus centros. Precisamente los centros degradados han sido objeto de múltiples programas de rehabilitación, en algunos casos exitosos para la ciudad pero con expulsión de gran parte de la población de más bajos ingresos (Salvador de Bahía), en otros en cambio se ha conseguido mejorar la calidad y capacidad de atracción de viejos centros (mediante equipamientos y animación cultural, rehabilitación de viviendas, oferta turística, mayor seguridad, etc.) sin expulsar a sectores significativos de la población popular residente (por ejemplo México, Buenos Aires). En general parece muy recomendable considerar que la política de espacios públicos y de infraestructuras debe tener siempre efectos redistribuidores e integradores de la población, aunque no se puedan esperar efectos tan inmediatos y completos como los que se dan en ciudades europeas con una menor desigualdad social.

3. Infraestructuras urbanas y movilidad ¿hacen ciudad o la destruyen?.

El crecimiento extensivo, horizontal y despilfarrador de suelo, la informalidad de los asentamientos o su carácter de "producto aislado" como ya expusimos anteriormente conlleva o bien un déficit grave de

[69] Según el Informe *Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos urbanos.* Preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

infraestructuras básicas (agua, saneamiento, energía, transporte, equipamientos sociales, etc.) o bien que éstas tengan un alto coste y se planteen con criterios monofuncionales que contribuyen a fragmentar el territorio y aumentar la insostenibilidad y la descohesión social.

Las políticas de movilidad seguidas por la mayoría de países y ciudades de América Latina en el pasado han contribuido a acentuar estos fenómenos negativos. Se ha priorizado el transporte público y privado basado en buses y automóvil, con efectos cada vez más insoportables de congestión y contaminación. En especial se ha priorizado la movilidad mediante el automóvil privado, utilizado por 10% de la población como media, cuyos efectos urbanicidas si es el modo dominante son conocidos, y que no solo acentúa las desigualdades sociales si no que contribuye a la pérdida de densidad de la ciudad. Por otro lado, las empresas concesionarias de transportes colectivos ha llevado en bastantes casos a situaciones urbanas aberrantes como son la concentración de líneas en los ejes centrales más rentables (por Ej. Alameda de Santiago de Chile), la no-coordinación con otros modos de transporte como el metro (por Ej. Rio de Janeiro), la no-consideración de otros modos mas adecuados a la morfología de la ciudad como el tranvía o el carril bici (por Ej. Buenos Aires), la no-instalación de filtros con los consiguientes efectos contaminantes y la aplicación de tarifas excesivas y no multimodales que no son soportables para la población de bajos ingresos, etc. Por otra parte la mala calidad del transporte público conlleva que los usuarios de ingresos medios opten por el automóvil privado, lo cual reduce la demanda y se entra en una espiral nefasta para la ciudad.

En la ciudad de Montevideo el crecimiento del parque automotor ha tenido varias consecuencias negativas: los crecientes colapsos en el tránsito y una dinámica perversa con relación al transporte colectivo; puesto que este es malo, la gente reafirma el uso del auto. Como consecuencia se reduce el número de billetes vendidos y las empresas en una actitud absurda (propia de un sistema de clientela cautiva) disminuyen la frecuencia de manera que se hacen los viajes aún más lentos. De modo que proporcionar al ciudadano un transporte colectivo que sustituya al automóvil como medio de transporte para traslados internos en la ciudad es un desafío a tomar inmediatamente[70].

Viajes-persona al día según modo de transporte 1972 y 1994

MODO DE TRANSPORTE	MILLONES DE VIAJES-PERSONA DÍA

[70] Álvarez, Luciano, "Cinco desafíos para Montevideo". *Montevideo 2020. El Montevideo que viene.* Comisión financiera de la Rambla Sur. Intendencia Municipal de Montevideo. Montevideo, 1

	1972	porcentaje	1994	porcentaje
Colectivo - Metro	1,146	10,3 %	3,234	13,9 %
Autobuses urbanos (ruta 100)	5,576	50,3 %	1,566	6,8 %
Taxis colectivos (minibuses)	0,371	3,3 %	12,510	54%
Taxis libres y de sitio	1,195	10,8 %	0,568	2,4 %
Trolebuses y tranvías	0,610	5,5 %	0,131	0,6 %
Automóviles particulares	1,186	10,7 %	4,042	17,4 %
Autobuses suburbanos	0,307	2,8 %	0,802	3,5 %
Autobuses escolares y particulares	0,233	2,1 %	N.D.	-
Autobuses foráneos	0,156	1,4 %	N.D.	-
Bicicleta	N.D.	-	0,167	0,7 %
Moto	N.D.	-	0,018	0,1 %
Otro modo	0,305	2,8 %	0,148	0,6 %
TOTAL	11.085	100	23,186	100

FUENTE: 1972, *Gaceta oficial, Departamento del Distrito Federal,* noviembre 1972; 1994 *Encuesta de Origen y Destino de los Viajes de los Residentes del Área Metropolitana de la Ciudad de México,* 1994, México, INEGI, SHCP.

Cuadro Ciudad de México - Evolución de los medios de transporte en la distribución modal por capacidad de vehículos

participación en el total de viajes	1972	1979	1983	1985	1989
Baja (taxis, taxis colectivos y autos particulares)	31,5	32,2	32,1	29	49,97
Alta (metro, autobuses, trolebuses y tranvías)	66,6	65,5	67,2	54	51,06
Otros (taxis si itinerario fijo y autobuses privados)	2,3		0,7	17	N.D

Fuente: Coordinación General del Transporte, D. D. F. 1987 y Navarro B. Tesis doctoral economía, 1991

En la ciudad de México, cabe destacar las políticas de transporte público que se llevan a cabo en los últimos 14 años, destacando como positivo: la tarifa única y el abono intermodal para el transporte eléctrico y de autobuses de la ciudad [...] organismos públicos integrados para la operación del servicios de autobuses del D.F., de los trolebuses, el tren ligero y el metro; Coordinación General del Transporte que da coherencia a la gestión y planeación del transporte de la Ciudad; la disponibilidad de un "Programa Integral de Transporte y Vialidad" posibilita contar con lineamientos prácticos y políticos para la toma de decisiones [...] de todas maneras se ha incrementado continuamente la presencia de los medios de baja capacidad en el transporte metropolitano,[...] su prevalencia en el traslado tiene como algunas de sus principales consecuencias: saturación de vialidades, severos impactos ambientales, uso ineficiente, atado y redundante de los recursos disponibles, limitaciones en las posibilidades de planeación sectorial y territorial, así como importantes niveles de ineficacia del sistema global. [...] Urge, para el transporte metropolitano, ligar las múltiples políticas (financieras, fiscales, infraestructurales, de fomento, etc.) que a diversos niveles se aplican al transporte colectivo e individual; en el entendido que incentivar el primero significa desincentivar el segundo[71]. De los medios de baja densidad el más utilizado es el taxi colectivo no subvencionado y alegal.

Sin embargo, hay experiencias interesantes sobre una política de movilidad que resuelva mejor, es decir, de forma más sostenible e integradora, la cuestión de la movilidad y que sea a la vez un factor de redistribución de la renta urbana, como demuestran entre otros los casos de Curitiba y Quito.

Por otra parte, y a pesar de ser insuficiente, la creación o extensión reciente de redes de metro ha demostrado no sólo su conocida eficiencia sino también su gran impacto positivo para la calificación de los tejidos urbanos, la integración de áreas periféricas y el aumento de la autoestima de la ciudadanía. Las opiniones críticas de algunos expertos de organismos financieros internacionales sobre el "despilfarro" que representan estas operaciones (sobre todo a raíz del metro de Medellín) demuestran únicamente la ignorancia urbanística de estos expertos y sus prejuicios respecto a los países en vías de desarrollo.

La ejecución de infraestructuras de transporte y movilidad individual ha sido casi siempre una oportunidad desaprovechada para hacer ciudad, cuando no han contribuido a su destrucción. Contra toda razón y a pesar de la experiencia se han mantenido políticas de vías "rápidas" urbanas que rompen el tejido urbano y provocan congestión a mayor escala, aislando centros (contribuyen a su especialización terciaria y/o a su deterioro) y reduciendo la función de la ciudad como espacio público. Los ejemplos son múltiples, desde los corredores de Ciudad de México de los 70 hasta las recientes vías paulistas que llevan a la casi parálisis de la gran metrópolis brasileña. El panorama que ofrecen ciudades como Bogotá y Caracas anuncian lo que puede ser el futuro urbano de las grandes e incluso medianas ciudades latinoamericanas si se siguen estas

[71] Navarro Benítez, Bernardo. "Las políticas de transporte urbano en América Latina. El caso de la ciudad de México". *Ciudades y políticas urbanas.* Coordinador Fernando Carrión. CODEL, Quito. 1992.

tendencias. Incluso en ciudades con un tejido urbano de calidad, por ejemplo en la magnífica cuadricula y el sistema de avenidas de Buenos Aires se dan indicios preocupantes como son el deterioro de sus avenidas centrales y la incapacidad para recuperarlas, que queda demostrado en el fracaso de la tentativa de reducir la absurda función viaria de la calle Corrientes y favorecer la recuperación de su rol de bulevar o paseo urbano, que se hubiera logrado simplemente con una ampliación de sus estrechas veredas en detrimento de los innecesarios 6 carriles de 3 m. cada uno que la avenida reserva ahora para autos y colectivos (buses). Se dan fenómenos aun más absurdos en ciudades medias que por su tamaño, densidad y morfología permitirían los desplazamientos peatonales, en bicicleta o en minibuses, donde prácticamente han desaparecido las veredas para ofrecer la ciudad desnuda a autos privados y buses grandes.

Sin embargo, hay indicios de signo contrario interesantes. Por lo menos ahora se discuten estas opciones y se plantean alternativas. No solamente están los ejemplos de Curitiba y Quito; también la reconversión de avenidas monopolizadas prácticamente por el automóvil en paseos urbanos como la carrera 15 en Bogota, nuevos espacios peatonales y ajardinados en avenidas del dentro de la ciudad de México como en la zona del Hipódromo-Condesa, el debate sobre la Alameda y el proyecto de centro cívico en Santiago, las propuestas del Plan urbano ambiental de Buenos Aires, la recalificación del centro de Montevideo, etc. Incluso en proyectos en zonas periféricas se tiene en cuenta esta voluntad de hacer ciudad como en el proyecto de la Longitudinal de Bogota o en el Eixo Tamanduathey en Santo André (Sao Paulo) , también el proyecto de Rio Cidade y algunos proyectos concretos como la renovación de la Avenida Brasil que se están llevando a cabo en Rio de Janeiro.

La avenida Brasil que es una autopista construida en los años sesenta que atraviesa la totalidad de ese municipio, con una longitud de 50 Km., terminando en el centro de la ciudad. Desde su construcción la ciudad ha crecido sobre ella, siendo en la actualidad un continuo de barrios periféricos. La Prefeitura de la ciudad ha formulado un proyecto de recuperación urbanística basada en las siguientes premisas: La primera es la de hacer compatible el carácter de vía rápida de penetración con su urbanidad al paso por los barrios; y para ello prevé proteger las pistas centrales y garantizar en ellas las condiciones de velocidad-capacidad, pero a cambio convertir sus pistas laterales en auténticas calles de la ciudad y no vías de acceso y distribución como fueron concebidas; el proyecto viario ha ganado separadores arbolados, paseos y veredas para peatones, normalización de soluciones de urbanización y todos los servicios correspondientes. La segunda es la de insertar la vía rápida en el plan de transporte colectivo de la ciudad, con carril expres para bus en la pista central, paradas de ómnibus con tratamiento formal de penetración de la ciudad sobre la avenida, y creación de tres intercambiadores de transporte en los cruces con las líneas de tren y metro. Y la última, y a nuestro juicio, más importante, crear centralidades en su paso por los barrios, integrando en una misma plaza la parada de ómnibus, pasarelas de peatones, accesos señalizados y un paisajismo específico de cada área. La financiación de este

proyecto urbano, de una enorme capacidad potencial de mejora urbana, se ha conseguido con un préstamo de la banca oficial, negociando contraprestaciones y avales por parte del Estado a cambio de las privatizaciones efectuadas por éste en las autopistas de acceso a la avenida.

Conviene ampliar la reflexión al conjunto de servicios urbanos básicos, además de transporte nos referimos a agua, energía, telecomunicaciones, etc. Es decir los servicios en red que hacen posible el funcionamiento de la ciudad y la integración de sus habitantes.

Un capítulo aparte merecería la oportunidad, además del riesgo, que representan la privatización de los servicios públicos tan a la orden del día en las ciudades de América Latina. En general no se han aprovechado, por ahora, como oportunidades urbanas, imponiendo condiciones de tarifas que cumpla funciones de integración social (por Ej. consumos básicos de baja tarifación mientras que se penalizan los consumos altos), de cualificación de los espacios públicos, etc.

4. Las oportunidades del territorio se conquistan.

La dicotomía entre un sector público regulador y un sector privado ejecutor no permite aprovechar las oportunidades que ofrecen en las ciudades los cambios rápidos que actualmente se producen. Toda propuesta de intervención urbana responde a un proyecto político, a unos valores culturales, a unos objetivos de gestión y cambio social que deben explicitarse. Y se debe así mismo asumir el grado de conflictividad que éstas conllevan. No se puede satisfacer a todo el mundo a la vez, ni conciliar al 100% todos los intereses. Si en nombre de la competitividad se priorizan las inversiones públicas allí donde ya van las privadas y se abandonan zonas enteras de la ciudad. Y en nombre de la competitividad a corto plazo se pueden justificar productos urbanos como los parques empresariales, las torres y complejos de oficinas, los barrios cerrados, los shopping centers... que crean rupturas físicas y sociales, es decir contribuyen a la descohesión social. Y la eficiencia funcional conlleva a la multiplicación de autovías urbanas, a la reducción del espacio público, al despilfarro de suelo y de energía, a la congestión y la contaminación, al comportamiento histérico de los ciudadanos. Y se defiende el discurso de la sostenibilidad, al tiempo que se mantienen o aumentan las vías para autos y colectivos, no se penalizan las emanaciones de gases ni los estacionamientos en áreas densas y no se mejoran cualitativamente los transportes públicos; el discurso entonces parecería pura hipocresía.

Hay un peligro de retórica encubridora de la realidad en la proclamación de objetivos como competitividad, sostenibilidad, calidad de vida y gobernabilidad de una forma abstracta y por separado puesto que estos objetivos sólo adquieren sentido cuando se concretan en programas o proyectos y normas y cuando se relacionan los unos con los otros y se superan de una forma u otra las inevitables contradicciones. Casi siempre los criterios y valores que parecen deseables exigen tomar decisiones políticas entre opciones alternativas. Sin olvidar que una solución urbana tiene que responder a varios problemas a la vez, no se debe actuar desde miradas sectoriales, sino sobre la idea de ciudad que se quiere en conjunto.

En el siguiente capitulo se exponen los nuevos instrumentos político-técnicos que se requieren para una intervención eficaz en el territorio, ahora exponemos las oportunidades urbanas a las cuales nos parece que hay que prestar más atención:

- Los centros tradicionales o “ciudad vieja”. El lugar de la diferencia, la mejor oferta hacia el exterior. El lugar del sentido, el principal factor urbano de integración ciudadana. Una nueva oportunidad en la globalización, en el auge del turismo y de los congresos. Una nueva oportunidad en sociedades que valoran cada vez más la oferta cultural y lúdica. Un desafió importante puesto que se debe actuar sobre tejidos densos y deteriorados, con algunas áreas especializadas en terciario superior congestionadoras. Es necesario mantener funciones residenciales, que aseguran la animación y la seguridad urbanas, y diversificar la composición social, evitando tanto la marginalidad como la gentrification del conjunto de la población. Se deben atraer nuevas actividades y funciones y abrir espacios públicos de calidad, lo cual supone tanto ingeniería financiera como una gestión urbanística promotora y no solo reguladora. El instrumental urbanístico en estos casos acostumbra a ser inapropiado o insuficiente pues esta concebido para regular el desarrollo urbano en áreas no urbanizadas, más orientado al planeamiento que a la gestión, sin mecanismos ágiles para negociar con una gran diversidad de propietarios, ocupantes, inversores potenciales, etc. Sin embargo, en los últimos años se han desarrollado experiencias interesantes de actuación en la ciudad vieja como en Montevideo, en Quito, en Córdoba, en Santiago de Chile, en La Habana, en Salvador de Bahia, etc. y mas recientemente en Bogotá y en México, sin olvidar las propuestas surgidas de entidades culturales y profesionales como Viva o Centro de Sao Paulo.

- Tejidos urbanos y nuevas centralidades. El urbanismo actual, o mejor dicho el nuevo desarrollo urbano se hace, o debe hacerse en gran parte en la ciudad construida. Si esto es cada vez más importante en la experiencia europea reciente (“**hacer ciudad sobre la ciudad**”) más debiera serlo en muchas ciudades latinoamericanas que crecen en periferias sin infraestructura urbana, en tanto que la ciudad “construida” mantiene zonas de baja densidad, deja intersticios vacíos o ve como áreas centrales pierden población y se degradan. A parte del problema ya citado del déficit de instrumental urbanístico hay una cuestión previa: saber que se quiere hacer en estos tejidos que son también “históricos”, que han sufrido y sufren muchas veces impactos fragmentadores de las infraestructuras viarias, que a menudo han visto como decaía su base económica, o son objeto de nuevos desarrollos que rompen la trama existente (torres de viviendas u oficinas, centros comerciales rodeados de estacionamientos, etc.). Nos parece que hay tres dinámicas interesantes en curso, aunque no siempre se desarrollan de forma adecuada para hacer “**CIUDAD**”:

- Actuaciones destinadas a recalificar los barrios consolidados mediante la política de espacios públicos, mejora de los servicios urbanos, promoción de iniciativas culturales, etc. Seguramente el caso de Rio Cidade es uno de los modelos, aunque en menor o mayor grado muchas ciudades latinoamericanas han emprendido este camino. Es una estrategia interesante y muy recomendable, aunque debido al peso de los sectores de bajos ingresos, que por otra parte no

debieran sufrir procesos de expulsión, la eficacia cualificadora sobre el conjunto del área o barrio será menor o de efectos mas lentos que en las ciudades europeas.

- Programas públicos o privados (o mixtos) de rehabilitación de viviendas o de renovación del parque construido, que implica muchas veces el cambio de residentes o incluso de usos (nuevas actividades comerciales, turísticas, etc.). El caso de Salvador de Bahía es un ejemplo conocido, pero también se encuentran ejemplos no tan "vistosos" seguramente en la mayoría de otras ciudades. Es obvio que nos encontramos ante una estrategia con aspectos más conflictivos que la anterior, en la medida que supone casi siempre desplazamientos de población y actividades. Sin embargo estos efectos pueden reducirse al mínimo con una buena gestión pública de cooperación con los agentes privados.

- Nuevas centralidades. Los barrios tradicionales, cerca del centro pero degradados, o que fueron suburbios en el pasado, adolecen casi siempre de déficits de accesibilidad, monumentalidad, visibilidad y por descontado de equipamientos y servicios que les doten de funciones centrales. Parece muy necesario plantearse una estrategia de nuevas centralidades en la ciudad existente, o en sus bordes en algunos casos, tanto para revitalizar estos barrios como para mejorar el funcionamiento del conjunto de la ciudad, frenando las dinámicas dualizadoras (concentración-marginación). Las condiciones para generar nuevas centralidades requieren una fuerte iniciativa publica en: a) accesibilidad por medio del transporte publico, centros de transferencia intermodal; b) algunas operaciones inmobiliarias, monumentales y de espacio publico que sirvan de banderín de enganche, de imagen y de credibilidad a los agentes privados; c) nueva normativa que facilite el cambio de usos o de intensidad de edificación en los puntos de centralidad potencial y deseable y que al mismo tiempo garantice su inserción en el tejido urbano existente con el fin de evitar que estas nuevas centralidades sean "enclaves especializados".

- La recuperación para la ciudad de áreas ocupadas por infraestructuras obsoletas o que se deslocalizan (o que conviene que lo hagan) como áreas portuarias o ferroviarias, cuarteles, vías pseudo rápidas recuperables como espacios colectivos, edificios públicos subutilizados o no idóneos, etc. Una situación parecida se puede dar con edificios o áreas industriales, de depósitos o galpones, etc. En este caso la debilidad de los instrumentos urbanísticos y, más en general, la falta de competencias y recursos de los gobiernos locales para actuar en estas áreas que representan muchas veces las mejores oportunidades para promover proyectos integrados "*constructores de ciudad*".

- La recuperación de estos espacios es una oportunidad para proyectar una ciudad más equitativa, mejor distribuida, recuperar áreas de especial interés para la ciudad, áreas cercadas por tejido consolidado, equilibrar desajustes históricos en la ciudad.

Como por ejemplo los ejes centrales sobre el que pivotaron las propuestas urbanísticas en Junín, Argentina, son básicamente, y por supuesto complementadas con otras estrategias, la posibilidad de poner en marcha una reconversión profunda de la base económica local al tiempo que compensar la fuerte fragmentación que la ciudad muestra actualmente entre el centro y sur donde se localizan los sectores de mayores recursos y la periferia norte donde se localizan los sectores pobres.

En lo espacial, el cierre del ferrocarril significó, entre otras cosas, el casi abandono de un predio de 40 Has ubicado en el centro geográfico de la ciudad. En este contexto, el Plan dio prioridad a una serie de estrategias urbanísticas que incluyeron, desde una nueva mirada, una serie de iniciativas municipales: el corrimiento de la playa de cargas ferroviaria, la creación de una Zona de Actividades Logísticas (ZAL) y la urbanización del antiguo predio ferroviario. Estas tres iniciativas rompen la tradicional "barrera" entre norte y sur y abren la posibilidad de crear nuevos y valorizados espacios públicos y equipamientos sociales. Esto fue complementado con la actualización de la normativa urbanística, la mejora de la calidad del espacio público del área central, un programa de recualificación de los espacios públicos de las lagunas que rodean la ciudad (y que constituyen la principal oferta turística – recreativa y ambiental) y un programa especial para los sectores pobres periféricos de la ciudad. Asimismo y en forma simultánea se están desarrollando una serie de herramientas financieras locales que permitan la puesta en marcha de las iniciativas en un marco de crecientes restricciones. <u>El aprovechamiento de los proyectos de transportes para generar ejes de desarrollo urbano, espacios públicos y nuevas centralidades</u>. En este caso, como en el anterior, se requerirá poder instrumentar mecanismos complejos de cooperación entre Administraciones públicas y con los actores privados.

- Parece conveniente plantearse nuevos medios de transporte colectivo más urbanos (el metro, el tranvía, en general, todos aquellos que usan energías no contaminantes) y sobretodo una visión urbanística integral en el que la política de transportes forme parte de las políticas complejas de desarrollo urbano. En ciudades donde el autobús llega a cotas cercanas al 70 % de los desplazamientos motorizados, no puede pretenderse tratar la congestión destinando más espacio al vehículo privado sino regulando la enorme ocupación, y deterioro de espacio, que significa esa movilidad. Las intervenciones de ordenación del transporte público son un excelente instrumento de recuperación de espacio público, a la vez que el mejor instrumento de renta indirecta para la mayoría de la población.

- <u>Actuar sobre la ciudad</u> informal. Es un desafió heredado y también un desafío de reproducción ampliada cada día. Pero también puede plantearse, en bastantes casos, como una oportunidad en la medida que los asentamientos informales ocupan en unas ocasiones

áreas estratégicas o están en zonas de contacto con los nuevos desarrollos urbanos. Es preciso implementar mecanismos redistributivos con el fin que las plusvalías urbanas que se generan en la zona contribuyan a financiar los proyectos de rehabilitación de los asentamientos informales. Las actuaciones sobre la ciudad informal no deben alejarse de la lógica de hacer ciudad que hemos manejado, su reconocimiento y la mejora de sus condiciones de vida son primordiales para cualquier paso que se quiera dar en las ciudades. En los últimos tiempos ejemplos creativos y con excelentes resultados han demostrado que hay nuevas maneras de enfrentar el problema, realistas y respetuosos con los ciudadanos.

Uno de estos casos emblemáticos es el Programa Favela Barrio –Rio de Janeiro- una de las operación de recualificación urbana más importante que se está dando en América Latina . Su propio nombre resume su objetivo: dotar a las favelas de las condiciones de barrio, recuperar la dignidad de sus habitantes como ciudadanos. Desde 1995 han sido rehabilitadas 115 áreas de favela, alcanzando los beneficios a 160.000 viviendas y cerca de 800.000 hab. Se han invertido 310 millones de dólares en urbanización, creación de calles y plazas, accesos, saneamiento de cauces y alcantarillado, protección de vaguadas y taludes deforestados, etc. Pero lo más importante, junto a ello, es que se han regularizado situaciones de propiedad, con traslado de las edificaciones más comprometidas, dando nombre y numeración a calles y viviendas, recuperado la condición de ciudadanos para personas cuya ausencia de identidad geográfica les excluía del mercado de trabajo. La revitalización privada de las viviendas ha sido la lógica consecuencia, y la utilización del tejido asociativo para las obras y su planeamiento ha sido el embrión de surgimiento de un enorme número de cooperativas e iniciativas de empleo y de asistencia. El BID lo ha declarado programa estrella y ha ampliado el crédito en cuantía análoga para que en los próximos años pueda alcanzar todas las favelas, la CEE está aportando recursos para su extensión o otros barrios marginados no incluidos en el concepto de favela, su programa "Bairrinho" lleva ya renovadas 112 espacios de este tipo.

•

Dentro de las políticas urbanas prioritarias de la ciudad de Medellín se encuentra el manejo de situaciones conflictivas, en primer lugar, las urbanizaciones espontáneas, casi siempre ilegal, desordenada, caótica, en algunos casos violenta, en zonas conflictivas de la ciudad. Esta política es la "Habilitación de barrios por Empresas Públicas de Medellín". La acción sed concentra en barrios espontáneos sin servicios básicos. Se desarrolla siguiendo un orden aproximado: rehabilitación (a partir de la organización comunal se construyen primero servicios comunes-zonas de pilas, captación provisional de agua y transformadores de energía); Construcción de vías de acceso; Financiación, diseño y ejecución de redes y

domiciliarias de acueducto, alcantarillado y energía en aquellos asentamientos con una red vial más o menos definida; Adecuación de lotes con servicios para trasladar aquellos asentamientos no habitables por estar en zonas de alto riesgo. Esta política se viene aplicando en Medellín desde 1958 con mayor intensidad en los últimos 3 años. Se han habilitado 104.000 viviendas con acueducto, 43.000 con alcantarillado, 162.000 con energía en toda el área metropolitana, un 40% de la ciudad se ha beneficiado con esta política. Se ha logrado controlar y reducir los problemas de deslizamientos de terreno, generado por el flujo errático de las aguas superficiales. Disminución sensible de pérdida de agua y energía debido a las conexiones legales. Creación de disciplina de pago de los usuarios (financiamiento de las reformas hasta 120 meses a intereses entre 0,5 y 2 %mensual y pago de servicios). Como efectos adversos se señalan: estimulación para la creación de nuevos asentamientos cercanos a los ya habilitados por la expectativa de una rápida instalación de servicios (2 a 6 años); invasión de espacios públicos para aumentar el uso de vivienda; algunos espacios han quedado con alta densidad dificultando la instalación de infraestructura institucional; [...] En algunos casos el coste de la rehabilitación resulta caro[72].

5. El desafió del espacio público[73]

Las ciudades latinoamericanas adolecen hoy de una crisis creciente del espacio público, no solamente producto de la herencia histórica sino también de los nuevos desarrollos urbanos. Varios factores inciden en estas crisis. La desproporción entre la ciudad "histórica", con una trama regular de calles y plazas y una monumentalidad central casi siempre de calidad, todo ello ampliado por los ensanches de finales XIX y principios del XX, representa casi siempre una pequeña parte de la ciudad que se desarrolló en este siglo, especialmente a partir de los años 50. El crecimiento de las últimas décadas ha mezclado densificación de algunas zonas y crecimiento difuso de muchas otras, ha dejado baldíos e intersticios vacíos, pero ha creado poco espacio público. La opción que ha prevalecido es el de la vialidad para el tráfico automotor y la alternancia entre la construcción vertical que no hace calle ni plaza y los desarrollos periféricos, casi siempre horizontales, que constituyen piezas aisladas. Es decir hay una crisis del espacio público en sus dos dimensiones: como elemento ordenador y polivalente, como lugar de intercambio y de vida colectiva, en cada zona o barrio, y también como elemento de continuidad, de articulación de las distintas partes de la ciudad, de expresión comunitaria, de identidad ciudadana.

La cultura urbanística actual ha revalorizado el espacio público como elemento definitorio de la existencia misma de la ciudad, en sus dimensiones urbanísticas, como hemos expuesto, y también política y cultural, es decir lugares de expresión social y de participación cívica y lugares de identificación simbólica. Parece lógico que los planificadores y gestores del urbanismo latinoamericanos se replanteen la cuestión del espacio

---

[72] Palacios B., Alonso "Evaluación de políticas urbanas en la ciudad de Medellín" *Ciudades y políticas urbanas.* Coordinador Fernando Carrión. CODEL, Quito. 1992

[73] Borja, Jordi / Muxí, Zaida. *L'espai públic: Ciutat i ciutadania*. Diputación de Barcelona, 2

público con el objetivo de devolverle el protagonismo que tuvo en el pasado y que debe recuperar para hacer ciudad sobre la urbanización.

La crisis del espacio público tiene efectos urbanísticos evidentes, además de los políticos y culturales en los que no entraremos ahora, entre ellos citemos:

- El empobrecimiento del paisaje urbano y la consiguiente pérdida de atractividad de la ciudad y de calidad de vida de los ciudadanos. Las vías se vuelven inseguras e inhóspitas con lo cual se pierde animación urbana y en la medida de lo posible se evita el transito peatonal Un espacio público pobre no solo contribuye a la redistribución social sino que favorece o refuerza las dinámicas anómicas y estimula los comportamientos depredadores o incívicos respecto a los equipamientos y servicios urbanos.

- Los equipamientos colectivos pasan a ser unos espacios especializados y aislados los unos de otros en vez de ser relacionales y beneficiarse de las economías de aglomeración que se dan en el espacio público. La política positiva debería ser mas bien la contraria: dar calidad y usos de espacio publico a espacios considerados monofuncionales o especializados como estaciones de buses o ferrocarriles, áreas comerciales (que pueden generar plazas y jardines), espacios internos o adyacentes a equipamientos hospitalarios o educativos, entornos de áreas industriales, etc.

- Los usos del patrimonio, de los equipamientos y en general de todo lo construido cambian con el tiempo, a mayor espacio público más posibilidades de evolución, la ciudad respira por el espacio público.

Seria injusto no citar el renacimiento del interés por el espacio público en el actual urbanismo latinoamericano.

Recordemos algunos ejemplos que ya han sido citados como son:

- La revalorización "civil" de los centros como lugares de animación urbana, recuperación de su carácter cultural y lúdico, también comercial, rehabilitación del patrimonio arquitectónico, etc. Véase por Ej. el trabajo de la asociación Viva o Centro de Sao Paulo. Anteriormente ya nos hemos referido a las iniciativas de los gobiernos locales.

- La protección y rehabilitación de ciertos tejidos urbanos, peatonalización de calles, ajardinamientos, atención al mobiliario urbano de las plazas, etc. Muchas veces a partir de demandas vecinales y con la colaboración ciudadana.

- El planteamiento de nuevos desarrollos urbanos atribuyendo al espacio público un rol estructurante tanto cuando se trata de extensiones del centro, como en Rosario, como cuando

se plantean operaciones de nueva centralidad en zonas periféricas como el Eixo Tamanduathey en SantoAndré-SaoPaulo.

Sin embargo por ahora la dinámica más fuerte es la sustitución del espacio público por viales, shoppings rodeados de estacionamientos, barrios cerrados, etc.
La alternativa no es “compensar” estas dinámicas con actuaciones aisladas respecto a algunas zonas monumentales del centro, catalogadas de “nobles”, “artísticas”, “históricas”…mientras se deja que el resto de la ciudad se fragmente y se desarrolle según patrones difusos y anómicos. El espacio público es la ciudad, toda la ciudad es histórica.

6. Competitividad y nueva economía en la ciudad actual y su relación con la gestión de la urbanización.

No es objeto de este trabajo tratar de los efectos de la globalización sobre las ciudades y las políticas urbanas que se implementan en este contexto[74] pero si que parece oportuno citar algunos aspectos de estas políticas que tienen una relación directa con la gestión de la urbanización:
La necesidad de posicionarse en mercados internacionales y de atraer empresas vinculadas a la economía global refuerza la tendencia a crear zonas” especiales”, parques tecnológicos o empresariales, wold trade centers o centros de telecomunicaciones, etc. que pueden constituir a menudo verdaderos enclaves sin efectos integradores ni con respecto a la ciudad ni quizás con respecto de la economía.
Otra dimensión de lo mismo son las iniciativas urbanas destinadas a desarrollar un terciario de excelencia, de servicios a las empresas, de edificios de oficinas, equipamientos culturales y turísticos, centros de convenciones y de exposiciones, etc. para atraer inversionistas y públicos externos. Aunque estas iniciativas son más susceptibles de integrarse económica y urbanamente en la ciudad muchas veces no ocurre así. Se cita muchas veces Barcelona como ejemplo exitoso pero se olvida que el mismo año se celebraron otros dos eventos internacionales, que supusieron mayores inversiones públicas y con impactos urbanos mucho más discutibles. Ni la Isla de la Cartuja ni el AVE en Sevilla; ni Rio Centro y la Linea Vermelha en Rio han producido grandes transformaciones en la ciudad, incluso en el caso de Rio puede considerarse que acentuaron las desigualdades.
La ideología de la competitividad económica de las ciudades ha llevado a muchos gobiernos locales, en Europa desde hace más tiempo que en América, a pretender “vender” la ciudad lo más barato posible con el fin de atraer inversiones y empresas que den imagen de modernidad. Es olvidar que el mejor producto que puede ofrecer la ciudad es ella misma, su calidad urbana. En América Latina funciona muchas veces un mecanismo perverso de desplazamiento continuo y especulativo de los tejidos urbanos centrales o de calidad, dejando que se degraden los anteriores y sin que se consoliden ejes urbanos que articulen viejos y nuevos centros. Sao Paulo ofrece uno de los ejemplos más evidentes.

---

[74] Borja, J. / Castells, M. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* Editorial Taurus, Madrid 1997. México 2000

La visión simplista de la "agudización" de la competencia entre las ciudades también puede llevar a inversiones públicas ostentosas, que muchas veces no conducen a nada, un Museo Guggenheim no pone cada vez una ciudad en los circuitos mundiales, y tampoco estar en un circuito turístico-cultural significa el éxito de una estrategia integral y exitosa a largo plazo.

La "nueva economía", la última moda de la nueva era, puede dar lugar a los mismos errores urbanos, a unas políticas públicas de oferta de enclaves, que en la mayoría de los casos se ocuparán con actividades diversas, no necesariamente altamente competitivas o sofisticadas, que en vez de contribuir a una utilización racional del patrimonio de la ciudad y a la animación e integración de la sociedad local, constituirán un nuevo complejo mal articulado de fragmentos urbanos. Se habrá olvidado que la nueva economía es, en mayor o menor grado, toda la economía y que la oportunidad histórica es hacer de la ciudad el lugar de articulación entre los distintos tipos de tecnologías, actividades y oficios.

Las condiciones que garantizan la competitividad de un territorio son suficientemente conocidas y en parte tienen que ver con la urbanización: funcionamiento eficiente de los servicios urbanos básicos, buena infraestructura de comunicaciones con el exterior (aeropuerto en especial) y optimo nivel de telecomunicaciones, accesibilidad de los centros y áreas de actividad, etc. Pero, probablemente, la más importante es la posibilidad por parte de los agentes económicos de poder hacer previsiones a medio plazo sobre cuál será la oferta urbana futura, por lo que es muy conveniente la existencia de un Proyecto de Ciudad, de un Plan estratégico o de un conjunto de Grandes proyectos urbanos que ofrezcan un escenario creíble y atractivo respecto al escenario futuro.

Las infraestructuras de comunicaciones y transportes, desde una óptica estrecha de "ser competitivos" en la globalización, de una visión simplista de flujos y redes, sin conciencia de las relaciones del territorio y del sentido de los lugares, se convierten entonces en armatostes que cruzan territorios como corredores con destinos más o menos lejanos pero sin capacidad alguna de estructurar el territorio urbano regional. La competencia pública que usualmente tienen las autoridades estatales y no las locales en estas materias es una de las principales causas de esta visión territorial de las infraestructuras.

En conclusión es necesario pues revindicar los grandes proyectos urbanos, pero no únicamente sobre la base del discurso de la competitividad, que puede hacer pensar en los vicios o perversiones antes citados, sino como propuesta global de reestructuración de la ciudad, que se plantea objetivos de integración social, de reequilibrio territorial, de cualificación de los recursos humanos y de empleo, de productividad del territorio (un criterio más comprensivo que el de competitividad), de articulación de centros y periferias, de construcción de un sistema urbano regional, de desarrollo sostenible y de imagen cívica y física atractiva. Este discurso por otra parte no puede ser exclusivo de las grandes ciudades sino que es común, o puede serlo, a grandes y medianas ciudades.

7. El desafió de la sostenibilidad.

Un nuevo desafío lo presenta la sensibilidad ecológica, las ciudades sostenibles, sostenibles en un sentido amplio es decir en términos ambientales y energéticos, pero también sociales, económicos –de producción y de consumo. Por ello la concienciación de la fragilidad ecológica y de la escasez de recursos energéticos serán un tema de primordial importancia en las décadas venideras, no se puede pensar una ciudad sin pensar

en la impronta que sobre el territorio y la naturaleza tenga. La extensión de las ciudades sobre las tierras agrícolas productivas de sus periferias, sobre áreas de bosque o selva, así como la contaminación de aguas y aire no puede ser ajena a la gestión de la ciudad.

En la actualidad no es posible pensar ni operar un urbanismo que no incorpore los criterios de sostenibilidad y de respeto al entorno. La incorporación de la variable ambiental a los instrumentos de gestión de la ciudad supone adoptar el concepto de desarrollo sostenible como marco para el diseño e implementación de las políticas urbanas. El territorio formalizado en un paisaje urbano y rural concreto, identificable de cada ciudad y de su propia diversidad, empieza a ser, cada vez mas, un elemento marco de la planificación urbanística[75].

La incorporación del enfoque ambiental en la problemática urbana tiende a constituirse en un ejercicio reduccionista de incorporación del paisaje natural en la definición de la necesidad de espacio público del estilo: "*hay que incorporar más plazas o más árboles o más verde*". En los últimos años, la confusión de lo "ambiental" con lo "natural" es uno de los deslices más comunes en los enfoques ambientales vigentes. El ambiente urbano es esencialmente un ambiente construido y en él la arquitectura, como se sabe, tiene un papel central. El ambiente del espacio público debe ser entendido desde una mirada integral que incorpore los componentes culturales y muchas veces difusos, de las identidades locales. La noción de lugar, de representación simbólica de lo construido, de relectura de los lenguajes arquitectónicos, de recuperación de la historia o mejor de "las historias", son componentes fundamentales del ambiente urbano que otorgan sentido al proyecto de espacio público de nuestras ciudades.

Las ciudades latinoamericanas se enfrentan con graves problemas de contaminación atmosférica (Santiago de Chile y la Ciudad de México D.F., principalmente), a la contaminación de sus ríos debido tanto a residuos industriales como domésticos (Río Riachuelo en Buenos Aires y en menor medida el Río de la Plata; Montevideo contaminación de la bahía y los arroyos). En muchos casos la presión de la especulación inmobiliaria afecta a zonas aledañas de producción agrícola, haciendo que el valor del suelo haga inviable seguir manteniendo dicha producción, con el consiguiente encarecimiento de los productos básicos que llegan a la ciudad, la destrucción de fuente de trabajo y la destrucción del equilibrio ambiental. La ciudad extendida o ciudad dispersa es la generadora de los problemas de sostenibilidad que son una constante en nuestras ciudades. El control de la extensión ilimitada debe hacerse tendiendo a un modelo de ciudad compacta y compleja, liberando áreas para el uso agrícola (huertas, quintas y granjas) que queden integradas dentro del espacio de la ciudad metropolitana, articulando las ciudades menores con la ciudad consolidada.

La ciudad compacta[76] y compleja y la ciudad difusa y dispersa en el territorio son modelos antagónicos. El consumo de suelo y el deterioro de los sistemas de soporte que tienen lugar en el modelo de ciudad difusa, así como el consumo de energía y materiales extraídos de dichos sistemas para mantener la organización urbana, son superiores a los correspondientes al modelo de ciudad compacta. Lo mismo sucede con los flujos contaminantes proyectados sobre los sistemas de soporte de ambos tipos de ciudad, debido a las formas de la movilidad, a la edificación y a los servicios asociados.

[75] Catenazzi, Andrea / Reese, Eduardo Control y Gestión de las ciudades medias de la Argentina. Anexo informe URBAL, Red 7, Rosario. Noviembre, 2000

[76] Rueda, Salvador "Estrategias para competir" *La ciudad sostenible*. Garcia Espuche,A. / Rueda, S (eds.) CCCB, Barcelona, 1999

La ciudad de Montevideo[77] se ha planteado la recuperación ambiental, ecológica y paisajística de su entorno natural. Principalmente arroyos contaminados y la bahía. Para ello se han seguido políticas de extensión del saneamiento a la totalidad de la población de Montevideo y en segunda fase a su periferia (concentra en su Área Metropolitana el 50% de la población del país), logrando la recuperación de las playas; la ampliación de parques existentes (Parque Capurro), creación de nuevos parques y la recuperación de cursos de agua para lo que previamente se realiza un trabajo de dotar de infraestructura y sanidad a las viviendas marginales que se asientan sobre cauces de ríos o arroyos, como el Parque Lineal del arroyo Migueletes.

Dentro de la preservación ambiental y ecológica se inscribe la preservación de áreas rurales, del borde de la ciudad. En este sentido han trabajado las ciudades de Rosario y Montevideo que propone, la limitación del crecimiento de ciertas áreas urbanas. Establecer áreas periféricas fabriles y áreas de reserva urbana futura.

8. Inseguridad y violencia urbana.

No es preciso insistir en la gravedad creciente de la inseguridad urbana y en sus efectos nefastos sobre el funcionamiento de la ciudad, el deterioro del espacio público, la pérdida de calidad de vida de los habitantes, la dificultad para atraer inversionistas y visitantes, etc. En este trabajo nos corresponde solamente indicar tanto algunos de los efectos de la inseguridad sobre el desarrollo y la gestión del urbanismo como también apuntar algunas políticas urbanas que pueden contribuir a crear más seguridad y a reducir la violencia en las ciudades.

Entre los efectos negativos de la inseguridad y del clima de violencia en la ciudad sobre la gestión del urbanismo citamos especialmente:

Su contribución a la crisis del espacio público, con el círculo vicioso que se crea al reducirse el uso del mismo lo cual aumenta su imagen inhóspita y lo hace más inseguro, que a su vez conlleva un mayor abandono, etc.

Los centros urbanos se deterioran y/o se especializan (en el espacio y en el tiempo, es decir hay zonas y horas más o menos seguras y otras más inseguras), esta especialización tiende a darse en todo tipo de tejidos urbanos, las calles comerciales y los mercados abiertos se dejan a los sectores populares y proliferan los shoppings con derecho de admisión reservado, incluso los equipamientos culturales se fortifican en vez de irradiar sobre sus entornos.

Se tiende a la “ghetizacion” de los espacios urbanos: reclusión de los sectores populares en barrios deteriorados o asentamientos informales, barrios cerrados en áreas centrales o en periferias tipo suburbia

[77] Arana, Mariano. Intendente de la ciudad de Montevideo. Conferencia en *Jornadas sobre Gestión de Ciudades*. FADU – UBA 1999

para sectores medios y altos (que pueden tender en un futuro próximo a segregarse de la ciudad para no contribuir a la redistribución social como ocurre ya en EE.UU.).

En consecuencia la ciudad tiende también a la tribalización, se crean policías privadas, grupos de autodefensa en los barrios, se fragmentan los servicios públicos por usos y clases sociales, aparecen chivos expiatorios y comportamientos racistas o xenófobos, se criminalizan colectivos sociales enteros (los jóvenes, los habitantes de determinados barrios, etc.).

En estas condiciones difícilmente pueden gestarse y desarrollarse proyectos colectivos de ciudad, consolidar una cultura cívica y participativa, implementar programas apoyados en la cooperación social, crear movimientos de apoyo a las iniciativas y reivindicaciones de los poderes locales frente a los grandes grupos económicos, las corporaciones o colectivos que defienden privilegios o las autoridades estatales. El centrifuguismo tiende a imponerse.

Sin embargo no es válido quedarse en este diagnostico negativo. Si bien es cierto que en las ciudades latinoamericanas han aparecido tendencias importantes como las descritas y se han, incluso en ciertos casos, copiado las políticas represivas exclusivamente importadas de algunas ciudades de EEUU (tipo “tolerancia cero”) también es cierto que se han manifestado sensibilidades e iniciativas de otros signos, como algunas que a continuación se citan:

La revalorización del espacio público, como ya expusimos anteriormente, está a la orden del día en muchas ciudades latinoamericanas, incluso en aquellas donde la inseguridad ciudadana, objetiva o subjetiva, es más fuerte como en Rio de Janeiro, México o Bogotá. En algunos casos las autoridades locales tienen que arbitrar entre colectivos sociales con intereses y valores opuestos, como ocurrió recientemente en Buenos Aires sobre las plazas enrejadas y la presencia de los jóvenes en ellas, o en México en los nuevos paseos ajardinados con bares y restaurantes al aire libre. Iniciativas como la calle de las 24 horas, que inició Curitiba, ha sido seguida con interés y aplicada en algunas otras ciudades.

Se han legitimado, por lo menos a nivel de expertos y planificadores, la necesidad de implementar normativas y mecanismos de gestión urbana que garanticen la mixtura social y funcional de los proyectos de rehabilitación de barrios o de nuevos desarrollos urbanos. Seriamos demasiado optimistas si consideráramos que con esto ya es suficiente y que los efectos son visibles, sin embargo ahora por lo menos se plantea la necesidad de mezclar usos y poblaciones, aunque no es posible aún considerar que es la cultura urbanística dominante, como ocurre en algunos países europeos, y menos aun que se esté llevando a la practica a una escala significativa.

Los equipamientos sociales, educativos y sobre todo culturales, incluso espacios funcionales (como estaciones ferroviarias o de buses) que tienden a convertirse en espacios públicos polivalente, y especialmente sus entornos representan una oportunidad de generar lugares de intercambio y de mezcla de cierta calidad y seguridad. Se han denominado espacios de transición aquellos que se producen entre los equipamientos y las vías y edificios circundantes. En Europa y América del norte hay ya experiencias interesantes de generar y desarrollar estos espacios precisamente para crear una cultura de seguridad en entornos percibidos como peligrosos. Más novedoso y seguramente más difícil de aceptar ahora en las ciudades latinoamericanas, más preocupadas por la inseguridad, es aplicar la idea de los espacios de transición a los conjuntos residenciales, mediante una morfología que permita pasar fácilmente de la vialidad al espacio público y de éste al comunitario o privado individual (modelo manzana abierta por ejemplo). Si

que nos parece en cambio muy generalizable experimentar estos espacios de transición, equipados ad hoc, con ciertas formas de vigilancia (no necesariamente policial) y con formulas semiabiertas en los entornos de equipamientos culturales, edificios administrativos públicos y universidades.

Un complemento de lo anterior es la implicación de colectivos sociales y especialmente grupos de riesgo (por ejemplo colectivos de jóvenes de sectores populares) en la gestión o animación de programas sociales o culturales de su zona o en tareas de formación, vigilancia, mantenimiento, etc. de equipamientos y servicios (como los equipamientos culturales citados o los transportes públicos).

Como criterio general nos parece que no hay que renunciar nunca a definir proyectos de ciudad consensuados, a multiplicar los mecanismos para comunicar con la población, a estimular la participación de los colectivos más difíciles (por conflictividad o marginalidad), a crear ocasiones y lugares de encuentros entre sectores que se desconocen…Muchas veces la sensación de inseguridad y las reacciones violentas son producto de la ignorancia que genera miedo a lo desconocido.

9. El urbanismo y la arquitectura como política urbana.

¿Existe el urbanismo en las ciudades latinoamericanas actuales? No estamos seguros de ello. En las Universidades tiene un status indefinido y es muchas veces un aspecto secundario de los estudios de arquitectura y a veces de ingeniería. Pero el urbanismo no corresponde a la escala del producto arquitectónico, al diseño de lo construido, sino al diseño de las relaciones entre elementos construidos y no construidos, en este sentido casi podría decir que el urbanismo ordena los vacíos. En otros casos se confunde con la sociología o la economía urbanas, olvidando que el urbanismo es una disciplina propositiva y que debe culminar en la formalización física y si bien utiliza el análisis social y económico, y más aún el instrumental jurídico y el conocimiento geográfico, se trata de medios que colaboran en la elaboración de planes-programas-proyectos pero estos no se deducen ni de los estudios de demanda futura ni de las tendencias del mercado presente. En las Administraciones locales el urbanismo es demasiadas veces más aparente que real. Por una parte las secretarías de planeamiento, casi siempre en manos de arquitectos con algún jurista y algún sociólogo, hacen estudios y proponen normas. Por otra parte las secretarías de obras públicas actúan al modo de la cultura de los ingenieros que casi siempre las dirigen, es decir de manera sectorial, tratando aisladamente cada materia, cada problema y cada urgencia. En el primer caso se corre el riesgo de la inoperancia, por ejemplo, si se entiende el planeamiento en un sentido únicamente normativo y en el segundo el de agravar los problemas que se pretenden resolver, por ejemplo, en cuestiones de trafico y transportes. Por lo tanto el primer desafió al que creemos es urgente responder es el de la formación de los urbanistas y al de la organización del urbanismo de los gobiernos locales. En un caso como en otro se trata de formar gestores y responsables político-técnicos que integren en su formación y en su práctica planeamiento, gestión, ejecución, evaluación de impactos y cooperación con actores públicos y privados.

Un segundo desafió que consideramos común al urbanismo y a la arquitectura en sentido amplio (todas las escalas de diseño, desde las grandes infraestructuras hasta el mobiliario urbano más nimio) es garantizar la calidad formal y funcional de los proyectos, de los diseños, de los materiales. En general las Administraciones locales no disponen de equipos técnicos propios para la elaboración de proyectos, a veces tampoco para evaluar los encargos que se hacen al exterior (excepto desde un punto de vista

administrativo-burocrático). Se trata de asegurarse de que el proyecto o programa responda a la demanda en cuanto a sus objetivos, tenga calidad estética, es sostenible y su mantenimiento puede hacerse en las mejores condiciones posibles, se utilizan los materiales y tecnologías idóneas, permite la polivalencia y tiene posibilidades de evolución, se inserta eficazmente en sus entornos, los impactos ambientales y sociales previsibles son conocidos y queridos, etc. Lo que esta en juego es la imagen de la ciudad, la expresión de su identidad, la calidad de vida de sus ciudadanos… y el mejor uso posible de los recursos públicos.

10. Un proyecto de ciudad, la ciudad como proyecto.

Las ciudades, por medio de sus instituciones democráticas, de las diversas expresiones sociales y culturales y de los medios de comunicación social debe dotarse de un "Proyecto de ciudad" que represente un salto adelante para sus habitantes y actividades, que movilice iniciativas e ilusiones y permita poner en marcha programas y proyectos innovadores. Un "Proyecto de ciudad" que permitirá establecer lineamientos y marcos de acción para la gestión y el control del urbanismo.

Es necesario contar con un marco de acción de normas y proyectos eficaces y viables a corto o medio plazo. Se trata de dar respuesta a la vez a los viejos déficits heredados y a los nuevos desafíos sociales, ambientales y económicos (reducción de desigualdades en el territorio, austeridad en el uso de recursos escasos, productividad e innovación en los nuevos contextos económicos). Las respuestas a los diferentes desafíos deben incorporar normas directamente aplicables e incluir proyectos susceptibles de ser ejecutados y verificados en un tiempo relativamente corto, ya que sino pueden fácilmente convertirse en papel mojado.

La ciudad debe tener su identidad, en el sentido de que debe de ser capaz de hacer ver a los demás sus peculiaridades y sus proyectos. En qué quiere centrar sus esfuerzos, cuales son sus potencialidades, como va a resolver sus problemas. De modo que la aproximación a cada ciudad y su problemática es única y singular, se pueden estudiar y debatir sobre otros ejemplos pero la incidencia de lo local será determinante. Estudiar cada hecho local, ver las carencias reales como también las potencialidades o factores positivos existentes y construir a partir de ellos. La experiencia "aprendible" y "enseñable" es aquella de la búsqueda de soluciones particulares, la universalidad de la solución o pautas para la ciudad no aporta visiones reales para cada caso sino que se suele comportar como la aplicación de patrones extraños a la ciudad analizada que lleva a aplicar situaciones muy genéricas (globalizadas) resultando una visión de la realidad plana sin matices ni diferenciaciones. Muchas veces responder a las necesidades específicas del lugar es posible desde operaciones mínimas *–acupuntura urbana-* en contraposición a las grandes inversiones y operaciones exigidas por el marketing urbano y por las grandes corporaciones que se instalan en áreas "nobles" de la ciudad. El cambio de imagen de la ciudad no se puede quedar en una postal de la "modernización globalizada" se deben pensar cambios para "toda" la población, que siendo menos onerosos y espectaculares otorguen un mayor beneficio a los ciudadanos.

La ciudad ha de tener proyectos, proyectos que se encadenen en programas públicos innovadores, ilusionadores colectivamente y que se refieran a sus auténticos problemas y oportunidades. Y la suma de esos proyectos es el Plan, una apuesta por el futuro organizada desde el presente.

Pero, ¿qué tipo de plan? Hemos asistido desde hace tiempo al desmontaje de la planificación convencional, la de la zonificación y los planes maestros de manejo del suelo. Y es obvio que la falta de operatividad, la actitud pasiva de la Administración que se limitaba a señalar unas reglas del juego y esperar la iniciativa de los particulares, no era el mejor método para cambiar el estado de cosas. El paradigma del planeamiento de la zonificación cuya finalidad era señalar una forma organizativa de la ciudad a largo plazo, no ha sido capaz de adaptar sus determinaciones a los profundos cambios sociológicos y tecnológicos habidos en nuestras ciudades.

Esa desconfianza en el planeamiento, la certeza de su inoperatividad como instrumento de transformación, ha dado paso a una nueva manera de entender la ciudad como gestión; gestión de los problemas cotidianos y gestión de proyectos de trasformación. Pero detengámonos con un poco de seriedad en el modelo de ciudad, en el proyecto de ciudad, qué significa.

El paradigma de planeamiento ha sido sustituido por el paradigma de la gestión. En el peor de los casos como antítesis uno del otro; gestionar no sólo desde la ausencia de plan, sino desde la liberación de facto del uso del suelo. Y en el mejor de los casos gestionar desde programas consensuados a través de la planificación estratégica.

La mayoría de las ciudades latinoamericanas han apostado por la metodología de planificación estratégica, y hasta existe una asociación de ciudades con esta metodología de intervención. Planificación estratégica que debe mostrar su eficacia como método de detección de carencias y estrangulamientos, y en la detección e impulso de programas y acciones (latentes o en marcha) relacionados con las oportunidades de la ciudad. Que debe introducir con operatividad programas sociales y económicos en el planeamiento de la ciudad; y, sobre todo, aprovechar su potente capacidad de marketing para ilusionar a los ciudadanos y a los medios de comunicación en torno a esos programas y proyectos, en forma que se acabe arrastrando en ello a organismos de otras esferas de la Administración.

Si se compara los planes estratégicos de las ciudades latinoamericanas, se observarán las mismas matrices de puntos fuertes y débiles, los mismos objetivos genéricos, y sobre todo la misma ausencia de proyectos urbanos formulados en términos de programación, costes y dificultades. Y esta apariencia de planes justifica una gestión deslavazada, discontinua y puramente coyunturalista.

La reforma y transformación de nuestras ciudades necesitan planes. Planes que pueden adoptar la metodología de análisis y consenso de la planificación estratégica, pero planes con contenido propositivo, que han de aunar cuanto menos cuatro características:

Normativos porque han de expresarse en planos las formas de ocupación del territorio que se desean, los espacios que se han de proteger, los lugares donde centralizar esfuerzos y acciones. La pérdida de la dimensión formal implica la ignorancia respecto al aprovechamiento de las condiciones geográficas, culturales y ambientales del territorio de una ciudad; y en esas condiciones, ¿dónde queda la afirmación de la propia existencia? En América Latina, donde más de un tercio de la ocupación del espacio se hace al margen de los procesos establecidos legalmente, solo faltaría que se abandonara todo marco de referencia.

Operativos porque han de servir ya, a corto plazo; han de poder transformarse en proyectos (o formarse a partir de proyectos) con incidencia real sobre la población y el territorio. Proyectos de articulación espacial, proyectos de recuperación del espacio público, proyectos de espacios de afirmación cultural, proyectos de reactivación económica o reinserción social, proyectos ambientales y proyectos de marketing de la propia

ciudad. Proyectos posibles porque se han analizado sus condiciones de partida y su coste, se han aunado los esfuerzos sociales de impulso y se han sentado en el propio planeamiento los compromisos y fórmulas de gestión para su realización.

Estratégicos porque esos proyectos han de servir a los objetivos de la ciudad y se han de apoyar en oportunidades existentes o provocadas. Lo estratégico definido como el territorio de coincidencia de la necesidad y la oportunidad.

Prácticos sencillos, con las determinaciones precisas y los proyectos claros, sin necesitar de dilatados periodos de redacción y tramitación. Que fijen los espacios y objetivos de actuación y admitan todo tipo de adaptaciones en su propia realización según los avatares del proyecto; cuya eficacia normalmente está más relacionada con el momento que con eternas comprobaciones de ajuste a las disposiciones normativas y a los óptimos formales.

No es difícil entender así el proyecto de ciudad que es un plan, pero requiere de la existencia de una serie de actitudes sociales y políticas. Requiere priorizar entre diferentes proyectos y campos de actuación; ser capaz, incluso, de rechazar ciertas oportunidades de inversión tratando de negociar su conversión hacia otras. Y priorizar quiere decir liderar, asumir desde la jefatura de la ciudad el compromiso de la transformación y atraer a la sociedad hacia ello. Y liderar para hacer, es decir poner las condiciones de viabilización de esos proyectos. Proyectos que al hacerse realidad permiten una constatación por parte de los ciudadanos de la ciudad que se busca, la elaboración de proyectos concatenados de diferentes tiempos y envergaduras permite comprobar y rectificar (cuando se necesario) las propuestas y modelos de la ciudad.

SEGUNDA PARTE

El gobierno del territorio y la urbanización.

Introducción: Las tres escalas del gobierno del territorio: metropolitana, central y barrial.
En primer lugar, las ciudades, especialmente las medianas y grandes, tienden hoy a un desarrollo regional-metropolitano de geometría variable y a la diversificación y multiplicación de centralidades. El espacio metropolitano resultante es doblemente complejo, pues a la complejidad territorial se añade la institucional. Desde el planteamiento de cada ciudad no se debe olvidar la dimensión metropolitana a las que influye y por la que es influida, tanto en aspectos funcionales, sociales y estructurales. A la vez que es imprescindible un espacio de acción compartido por las ciudades que formen un entorno metropolitano común, compartiendo desafíos y soluciones.

En segundo lugar, el **área central** tradicional de la ciudad tiende a sufrir un doble proceso negativo: por una parte congestión y especialización, por otra degradación e inseguridad. Planteando un doble desafío; interno: recualificación urbana, promoción de actividades compatibles con la estructura urbana y de uso horario continuado, reducción del uso del automóvil, etc. y externo: ampliación del centro tradicional, nuevas centralidades garantizando la articulación entre viejos y nuevos centros. Estos aspectos son muy visibles en todas las ciudades como por ejemplo Buenos Aires con un microcentro excesivamente especializado, congestionado de día, vacío de noche y muchas áreas centrales poco articuladas con el tejido urbano (por ejemplo Puerto Madero) o pendientes de desarrollo (Retiro) o bolsas de exclusión (barrios céntricos degradados con infra vivienda).

Es preciso un cambio de escala y una mayor articulación de los centros, de manera que estos se extiendan no sólo a áreas históricas (casco antiguo) sino la comprensión del centro en un sentido amplio, área consolidada, de tejido urbano homogéneo, densidad ocupacional y funcional.

Actuar en los centros respondiendo a varios desafíos a la vez: revalorización de los ejes estructurantes de la vida urbana-central; limitando el uso del automóvil e incluso los autobuses; recuperar para usos urbanos áreas obsoletas como las estaciones ferroviarias (reconversión no implica desaparición) y rediseñar la relación de las vías de acceso rápido a la ciudad con sus entornos, intervenciones acupunturales para mejorar la cualidad de los barrios tradicionales manteniendo mixturas de actividades y vivienda, etc.

Por último la **dimensión barrial**, reforzada actualmente por las tendencias descentralizadoras que exigen dotar a los barrios de centralidades y ejes urbanos potentes y que deben concebirse además como actuaciones estructurantes de la Ciudad. La historia, la morfología, las identidades diferenciales de los barrios forman parte del patrimonio de la ciudad y conviene reutilizarlo para favorecer una buena reconversión, es decir no es preciso destruir las tramas urbanas para incentivar nuevos usos y actividades, hay que preservar los valores culturales propios de cada barrio y sobretodo la diversidad de funciones y de poblaciones residentes.

En consecuencia las formas de abordar la Gestión y el Control de la urbanización se deben inscribir en estas tres dimensiones territoriales.

Pensar la ciudad no es empezar de nuevo. Las ciudades son deudoras con su historia, su trama, su arquitectura, sus elementos físicos y simbólicos, su cultura cívica. Incluso con sus planes y proyectos

urbanos inconclusos o no realizados. Las ciudades deben establecer un compromiso con su geografía, su emplazamiento, sus recursos naturales. Y con las culturas de sus gentes y de sus barrios. La ciudad son sus paisajes físicos y humanos. Es el espacio que contiene el tiempo.

Y a la vez pensar los lineamientos básicos para la ciudad, determinar los marcos y políticas de acción, es una apuesta de futuro que se implementa en el presente. Es innovación más que invención, un proceso más que un final, acción más que especulación, compromiso para el sector público y regulación para el privado, servicio a las generaciones presentes y respeto a las futuras. Es hacer hoy lo que proponemos como espacio de vida para mañana. Pensar la ciudad tiene una doble fidelidad: con la ciudad heredada y con la ciudad futura.

Hay elementos que deben preservarse y "re-usarse"; la innovación es necesaria pero el dialogo y la complementariedad también.

Sobre debilidades y propuestas para reforzar el gobierno democrático de los territorios urbanos

Las ciudades americanas que han concentrado un enorme crecimiento de población y actividad, convertidas en referentes por encima de sus propios países, no acaban de asumir el protagonismo que les corresponde, por motivos estructurales y organizativos de difícil resolución: estructuración de división de poderes, liderazgos débiles por unas alcaldías no renovables o de transición a otros cargos; ausencia organizativa de gestión que impulse proyectos comunitarios. A partir de la transición a gobiernos democráticos en los años 80 y coincidiendo con programas de ajustes económicos acordes a las nuevas exigencias del mundo globalizado (modernización y apertura económica), comienza en Latinoamérica una preocupación por la gobernabilidad. Proceso que ha llevado y lleva a importantes cambios en la distribución de funciones de los diferentes niveles de gobierno (central, regional, municipal). "Para ejercer la expansión de las funciones efectivamente, las municipalidades requieren una modernización y reforma política administrativa así como el desarrollo de una mayor capacidad de regular los servicios urbanos"[78].

A continuación presentamos 10 propuesta que se refieren a otros tantos aspectos de la organización político y administrativa de las Administraciones territoriales que nos parece que requieren una reforma para llevar a cabo políticas urbanas que respondan a los desafíos planteados anteriormente.

Centralismo y descentralización.

A) históricamente los gobiernos de las ciudades latinoamericanas se han encontrado bajo una doble tutela; por un lado el gobierno nacional y por otro los gobiernos regionales o provinciales, ya se tratara de un país de organización federal o unitaria. Esta doble dependencia centralizada sometía a la ciudad a un control centralizado sobre competencias y recursos.

A partir del restablecimiento de gobiernos y procesos democráticos, en la década de los '80, comienza una tendencia a la descentralización que se refleja en la transferencia a los gobiernos locales de

[78] URBAN RESERCH IN THE DEVELOPING WORLD. Latin America. Edited by Richard Stren. Center for Urban & Community studies University of Toronto. 1995. (Pág. 242-3)

competencias y recursos. Esta transferencia muchas veces puede generar una desigualdad de recursos y medios entre diferentes ciudades.

> *"Los gobiernos se declaran a favor de distribuir la responsabilidad en funciones importantes, pero hasta el momento centralizadas (como salud, educación básica y planificación del uso del suelo), otorgando mayores atribuciones, recursos y poder de decisión a las municipalidades locales. Al mismo tiempo han surgido graves problemas respecto al financiamiento local, dado que el traspaso de responsabilidades desde el nivel central al local ha sido mucho más rápido que la organización del apoyo financiero necesario para llevar a cabo esas responsabilidades [...]; como resultado ha habido una potenciación de las estructuras políticas en las municipalidades, que hoy cuentan con más atribuciones que en el pasado"*[79].

Sin embargo, los procesos de descentralización de competencias no se realizan acompañados de una descentralización efectiva de recursos e instrumentos que permitan la gestión del desarrollo urbano ni tampoco para intervenir en la ciudad construida. Así mismo el mantenimiento de la organización sectorial de las Administraciones centrales, agrava los problemas de la ciudad al ser enfocados de manera parcial por los ministerios o secretarías. Los procesos inacabados, que tienden a la descentralización, que generan una mayor delegación de responsabilidades al gobierno de la ciudad, se ven dificultados por la escasez de recursos y las competencias sectoriales.

> *En Chile, por ejemplo, donde el municipio ha jugado un papel secundario en comparación con el gobierno central y el parlamento; la resolución de los problemas urbanos ha sido siempre abordada desde una política sectorial, desde los diferentes ministerios del gobierno central:*
>
> *"Los problemas del transporte, la seguridad, la educación y la gestión local, que afectan a personas o familias específicas en determinados lugares, considerándolos como problemas de la ciudad, son temas nuevos, [...]. Históricamente se han abordado de manera sectorial, los problemas de las ciudades se han resuelto –los que se resuelven– desde los ministerios, desde el Congreso y no desde los municipios No existe el concepto de gobierno de la ciudad. Por un lado, los municipios son entes administrativos, no de gobierno; dependen del gobierno central. Por otro lado, en el contexto de áreas metropolitanas, más bien áreas*

[79] Stren, Richard. "Introducción" *Ciudades y gobernabilidad en América Latina.* Ediciones Sur, Santiago de Chile. 1997. Pág. 24

pluricomunales –Santiago, Concepción, Valparaíso y La Serena– no existen otra modalidad de coordinación que el gobierno central[80].”

Las autoridades locales disponen en general de débiles instrumentos coactivos para gestionar el urbanismo y sancionar las infracciones al ordenamiento (por Ej. expropiación, demolición, etc.) que son medios que sirven para ser aplicados aunque sea con carácter ejemplar y sobretodo para negociar con los agentes privados.

Tampoco es posible recurrir fácilmente al crédito internacional, o en bastantes casos no se puede de ninguna forma, dependen de transferencias finalistas o de autorizaciones excepcionales del gobierno central.

Sobre la organización política. Separación entre Poder Ejecutivo y Legislativo.

El poder legislativo es elegido paralelamente a la alcaldía, de forma que no se garantiza que haya nunca la mayoría del partido del gobierno. Se considera a la Cámara como un elemento de control, un contrapeso (paralizante?) del gobierno municipal, generalmente el gobierno de la ciudad no cuenta con la mayoría en la cámara generándose una pugna de poderes que dificulta las tareas de gestión y gobierno municipal. Y una organización municipal en secretarías de las que urbanismo no suele ser la que dispone de mayor jerarquía o recursos, sino que por el contrario suele estar postergada por la mucho más potente de obras públicas no facilita una política integrada de desarrollo y gestión urbana.

Así el Ejecutivo defenderá los proyectos aislados o sectoriales para los que cuenta con autonomía y el Legislativo impulsará Planes Reguladores, o sea la generación de normativas. Es por ello que la aceptación –bastante generalizada- de los Planes Estratégicos responde a un resumen de ambas funciones: la especificación de proyectos y el establecimiento de una normativa genérica.

“La mayoría de las ciudades latinoamericanas han apostado por la metodología de planificación estratégica, y hasta existe una asociación de ciudades con esta metodología de intervención. Planificación estratégica que debe mostrar su eficacia como método de detección de carencias y estrangulamientos, y en la detección e impulso de programas y acciones (latentes o en marcha) relacionados con las oportunidades de la ciudad, que debe introducir con operatividad programas sociales y económicos en el planeamiento de la ciudad; y, sobre todo, aprovechar su potente capacidad de marketing para ilusionar a los ciudadanos y a los medios de

[80] LAS CIUDADES EN CHILE. Alfredo Rodríguez, Teo Saavedra, Ana Sugranyes. Agosto 2000

comunicación en torno a esos programas y proyectos, en forma que se acabe arrastrando en ello a organismos de otras esferas de la Administración.[81]*"*

Discontinuidad de políticas y gobiernos.

Diferentes motivos inciden en la dificultad de llevar a cabo políticas de larga duración:

- La no- reelección de los representantes de los Ejecutivos. Los modelos electorales que buscaban evitar el aposentamiento de una persona en el poder, dificultan el establecimiento de políticas a largo plazo, acentuado por los cortos períodos de gobierno, mayoritariamente entre 3 y 4 años. Problema que persiste en Colombia y hasta pasado reciente en Brasil, Argentina, México…
- Debilidad de los partidos políticos. A diferencia de los casos europeos, donde las políticas programáticas por partido tienen gran peso en las decisiones de los gobiernos. En América Latina, es al contrario, la poca fortaleza programática de los partidos, no garantiza que la reelección de un mismo grupo signifique la continuidad en las políticas de gobierno.
- Inestabilidad Institucional: la falta de práctica en el juego democrático, estructuras de poder en muchos casos corrompidas que conlleva a la falta de confianza en los políticos y el pasado reciente de dictaduras, demuestran la fragilidad de las estructuras democráticas en Latinoamérica.

Sobre las Estructuras Metropolitanas.

Las ciudades latinoamericanas, las grandes todas y muchas medianas son hoy ciudades plurimunicipales, y esto se refiere tanto al continuum urbano, al ámbito del mercado de trabajo y de movilidad cotidiana, al uso y a la gestión de los servicios urbanos básicos (transportes, agua, residuos, atención hospitalaria, educación, etc.), a la localización de grandes proyectos urbanos (ciudades empresariales, barrios cerrados, etc.) o de asentamientos humanos informales. Sin embargo las estructuras de gobierno metropolitano son prácticamente inexistentes, si por tales entendemos entes políticos representativos con capacidad de planeamiento, de inversión en grandes proyectos y de redistribución de recursos y de gestión coordinada de los servicios públicos que por su naturaleza requieren ámbitos supramunicipales.

Sí que existen entes sectoriales de gestión o coordinación de las Áreas Metropolitanas, de servicios comunes en materias de transporte (cuando no depende de la autoridad del Estado o esta totalmente privatizado), de agua o de eliminación de residuos, a veces de policía, pero estos entes adolecen de "sectorialismo", es decir se gestionan al margen de los planes y proyectos de desarrollo urbano, en algunos caso dependen de la

[81] Herce, Manuel. "Instrumentos de transformación del espacio urbano; presencia y operatividad en América Latina" . Conferencia, Quito, Ecuador. Julio- 2000.

Administración superior (estatal o provincial), y si no son relativamente opacos pues su vinculación con los gobiernos locales es débil bien porque son "entes autónomos" bien porque son servicios concesionados. El hecho es que la ordenación del territorio, el planeamiento y la gestión del desarrollo urbano, tanto en lo que se refiere a grandes infraestructuras, como a proyectos inmobiliarios y de espacio público no responden a una gestión democrática local o de proximidad, que permitiría una actuación pública integrada y participativa.

En las áreas metropolitanas más extensas y pobladas, la inexistencia de gobiernos metropolitanos multiplica las dificultades de las ciudades centrales y también de las periferias. Por un lado la ciudad principal del área se ve obligada a prestar servicios por los que no ha cobrado impuestos – sanidad, escuelas, infraestructuras viales y de transporte- Por otro lado las ciudades periféricas reciben, por su menor costo relativo, las poblaciones más desfavorecidas o las promociones en forma de comunidades cerradas. Se acentúan los problemas de extensión territorial y costes consiguientes, desigualdad social y de oportunidades, contaminación y deterioro medioambiental.

Se pueden distinguir esquemáticamente tres tipos de situaciones:

A) Ciudades dotadas de estructuras metropolitanas pero dependientes del gobierno central. El caso más explícito es el de Santiago, con un intendente regional nombrado por el gobierno de la nación. La política metropolitana la ejercen en realidad los ministerios directamente, por ser la capital, o por medio de los *seremis* (secretarios regionales ministeriales) y en el caso de Santiago esta política incluye gran parte de las materias consideradas usualmente locales debido a la fragmentación de la ciudad en más de 30 comunas.

B) Ciudades dotadas de estructuras metropolitanas teóricamente polivalentes y de base local pero en realidad relativamente débiles o monopolizadas por el gobierno de la ciudad central. En el primer caso se pude citar Caracas y en el segundo Lima.

C) Ciudades dotadas de estructuras metropolitanas sectoriales, para la coordinación o prestación de algunos servicios específicos de ámbito metropolitano o simplemente para promover estudios y propuestas planificadoras sin carácter vinculante. En el primer caso se encuentra por Ej. Buenos Aires y muchas otras ciudades y en el segundo México y Sao Paulo entre otras.

No existe la solución ideal para el gobierno metropolitano o "ciudad real", aunque recientemente hay experiencias europeas interesantes como el nuevo estatuto del "gran Londres", el asociacionismo metropolitano en algunas ciudades italianas como Bolonia o en Barcelona (España), la nueva legislación sobre aglomeraciones metropolitanas en Francia (que facilita tanto el planeamiento como la redistribución de recursos dentro del ámbito metropolitano) o la creación de una ciudad "metropolitana" en algunas recientes experiencias extra - europeas como Melbourne o Toronto.

Nos parece que existen dos caminos posibles a seguir para crear estructuras metropolitanas eficientes funcionalmente y aceptables políticamente que son:

A) La creación de una institución política de base local plurimunicipal que asuma competencias metropolitanas que ahora posee el gobierno de ámbito superior (regional o nacional). En algunos casos el ámbito metropolitano puede adaptarse al ámbito intermedio existente (provincia, departamento o como se denomine) y se evita crear un nuevo ente. Este ente podría asumir también competencias de planeamiento que poseen los entes municipales pero no pueden ejercer eficazmente. Este ente podría ser de elección directa o compuesto por representantes de los municipios. En cualquier caso debería tener la legitimidad democrática suficiente para planificar y gestionar el desarrollo urbano y para redistribuir ingresos públicos en el ámbito metropolitano.

B) La creación de un organismo político de base consorciada encargado de elaborar un plan estratégico metropolitano (que orientara los planes territoriales o reguladores y los programas infraestructurales), de coordinar las inversiones de los entes públicos consorciados y de gestionar (mediante empresas publicas o por concesión a empresas privadas) los servicios urbanos que requieren ámbito metropolitano. En este caso la justicia redistributiva metropolitana se realizará mediante las inversiones vinculadas a programas o proyectos de "acción positiva" o de carácter reequilibrador.

> *"La resolución de conflictos en la ciudad requiere de diferentes niveles de negociación y decisión: local, regional, nacional, e incluso internacional. El marco metropolitano es un buen ejemplo de esto. A pesar de que en su mayoría las ciudades Latinoamericanas comprenden extensas áreas metropolitanas, con la sola excepción de Quito, no existen gobiernos metropolitanos efectivos en la región. En las demás ciudades se encuentra por lo general mucha fragmentación institucional y geográfica en el ámbito gubernamental. El reinventar el gobierno de la ciudad requiere una clarificación de responsabilidades y funciones en los distintos niveles de instancias de gobierno que operan en la ciudad. Esto podría manifestarse en la creación de un área metropolitana como autoridad gubernamental basada en las funciones que debiera cumplir sin perjudicar la autonomía y autoridad de los municipios y la identidad de las comunidades locales[82]".*

Sobre la Descentralización municipal.

Una problemática común a las grandes ciudades, europeas y latinoamericanas, que está directamente vinculada a su talla y a su gestión centralizada. Este tipo de gestión no solamente adolece de los vicios que le son propios como la sectorialización de los programas y de la gestión, el inevitable burocratismo si se quiere

[82] Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy."Fuerzas globales, expresiones locales" *Ciudades y gobernabilidad en América Latina.* Ediciones Sur, Santiago de Chile. 1997. Pág. 54

asegurar una gestión "objetiva", la atención discriminada a las áreas con problemas según su capacidad de presión o por la exigencia de redes clientelares… sino que impide dar respuesta adecuada a fenómenos positivos como los movimientos y asociaciones de base barrial (que no encuentran interlocutores validos ni para negociar demandas ni para establecer mecanismos de cooperación) y tampoco hace posible el tipo de programas integrados que las sociedades urbanas modernas requieren. Ni tan solo puede esperarse que el centralismo en un marco democrático como el que prevalece actualmente en la mayoría de ciudades latinoamericanas permita desarrollar programas de reequilibrio o redistributivos puesto que la suma de las inercias administrativas y de las presiones del mercado capitalista tienden más bien a dualizar la ciudad que a integrarla.

En el marco de la democratización de los años 80 y sobretodo en los 90 se ha planteado en casi todas las grandes ciudades latinoamericanas alguna forma de descentralización, aunque por ahora son pocas las que han llevado el proceso hasta el término previsto en los programas políticos y en la doctrina.. La Descentralización municipal en las ciudades latinoamericanas encuentra las resistencias propias de todo proceso que implica reorganización política y administrativa que además supone redistribución de poder y apertura hacia una mayor participación ciudadana: resistencia de los cargos electos y de los funcionarios ejecutivos, inercias burocráticas, temor a una excesiva dispersión de las políticas públicas y al centrifuguismo localista… Los gobiernos democráticos de las ciudades, de elección reciente, ante la doble tarea, compleja y urgente, de promover acciones que respondan a demandas sociales, a necesidades funcionales y a objetivos económicos por una parte y por otra la de promover una reforma racionalizadora, en lo organizativo y financiero, de su administración "central" se han resistido a avanzar mucho en la descentralizacion. Otros factores estrictamente políticos inciden en frenar el proceso: la necesidad de que lo apruebe el Consejo o Cámara legislativa (cuyos miembros pueden tener sus bases electorales no coincidentes con los ámbitos de descentralización) y las estructuras partidarias y las relaciones más o menos clientelares de sus capos o punteros de barrio. Por otra parte, la opinión publica, en general, no está activamente interesada en un proceso que en los debates previos y en sus inicios aparece como circunscrito al ámbito de los políticos y funcionarios y a discusiones técnico-jurídicas. Las organizaciones sociales, que lógicamente son las más interesadas, en bastantes casos se muestran escépticas en la medida que temen una descentralización "pantalla", es decir sin interlocutores con capacidad de decisión con los cuales negociar y sin estructuras administrativas eficientes que realmente representen una gestión de proximidad. La realidad de algunos procesos iniciados en los 80 ha justificado estos temores y ciudades como Buenos Aires, Bogotá o México en los últimos años se han replanteado el proceso descentralizador. Es excepcional, sin embargo, la marcha atrás como la que curiosamente se ha dado en Santiago de Chile, en la que la fragmentación en Comunas, junto con la casi desaparición de las juntas vecinales creadas en los años 60 ha significado el debilitamiento del gobierno de la ciudad y no una real descentralización que supone no sólo una gestión de proximidad sino también la posibilidad desde cada barrio o zona de la ciudad de influir en la política global de la misma.

El balance descentralizador es de todas formas positivo. En algunas ciudades como Montevideo, Rosario, Córdoba, Porto Alegre, Lima, etc. es un hecho consumado y con efectos positivos indudables. En otras se han aprobado textos legales que suponen la puesta en marcha de un proceso descentralizador de gran

ambición política como son los nuevos Estatutos de las ciudades de México y Buenos Aires. En Bogotá las Alcaldías locales, que se crearon a inicios de la década de los 90, requieren un nuevo impulso pero tienen el merito de existir. En las grandes ciudades brasileñas se crearon por lo menos estructuras del gobierno municipal "central" (es decir "desconcentradas") para impulsar programas y proyectos territorializados y es previsible que después de las elecciones de finales del 2000 algunas de estas ciudades, como Sao Paulo, inicien un verdadero proceso descentralizador.

¿Por qué es importante la descentralización para la gestión de la urbanización?

En primer lugar porque define ámbitos territoriales sobre los cuales se deberán aplicar proyectos urbanos, normas reguladoras del desarrollo, programas integrados, etc. Es importante que la delimitación de estos ámbitos (Distritos, Delegaciones, Comunas, Alcaldías locales, etc.) tenga en cuenta este objetivo, lo cual implica una correspondencia entre el continente y los contenidos urbanísticos:

a) identidad de algún tipo (histórica, morfológica, socio-cultural, coincidencia con circunscripciones electorales, etc.)

b) talla suficiente para proyectos estructurantes y posibles centralidades.

c) número no excesivo para reducir la complejidad del manejo articulado entre lo centralizado y lo descentralizado y para garantizar los medios de los entes descentralizados (profesionales adscritos a los mismos, equipamiento informático, etc.).

En segundo lugar la descentralización tiene como objetivo promover políticas urbanas destinadas a corregir desequilibrios y reducir desigualdades en el territorio por lo cual se atribuye representatividad política, capacidad de gestión y ejecución de servicios y proyectos y instrumentos para favorecer la participación ciudadana a los entes descentralizados.

Sin embargo, muchas veces no se tiene en cuenta que tan importante como la legitimidad y la capacidad para desarrollar políticas "locales" es la posibilidad de incidir en las políticas globales de ciudad, sean reguladoras (normativas), programáticas (y por lo tanto inversoras) o sancionadoras. La dialéctica descentralización-centralización es el aspecto más importante del proceso descentralizador. Nos parece especialmente importante implementar fórmulas políticas (electorales, de composición de los órganos legislativos y ejecutivos de la ciudad, divisiones territoriales múltiples) que faciliten esta dialéctica (unificación de las circunscripciones electorales y funcionales con las descentralizadas, compatibilidad de cargos ejecutivos o legislativos de ciudad y "locales", estructuras de coordinación territorial de alto nivel entre los responsables de ciudad y de entes descentralizados, etc.). La transparencia ante la opinión pública y la coordinación efectiva son indispensables para la eficacia de la descentralización respecto al desarrollo urbano.

Persistencia de formas de clientelismo y corruptela, y su otra cara, el burocratismo.

La gestión y el control de la urbanización por parte de los poderes públicos requiere, para ser eficaz, poder generar un ambiente de confianza entre los agentes económicos y sociales y la opinión pública. Para eso precisa que se visualice esta función como objetiva, flexible y ágil. Sobre todo como no arbitraria, previsible en sus tiempos y modos. Si no es así aparece, entonces, la cultura urbana del cambalache, del todo vale, los agentes económicos y sociales hacen de lobby e incumplen sistemáticamente la normativa y se instala en la ciudadanía como algo legitimo el incivismo. Desgraciadamente persisten aun en las administraciones públicas redes clientelares que otorgan privilegios y que pueden corresponder tanto a los grandes grupos económicos objeto de prebendas, concursos amañados, rentas monopolistas, etc., a cambio de millonarias comisiones. Pero también hay clientelas y corruptelas en otros sectores de la sociedad urbana, como por ejemplo colectivos organizados de ambulantes, caciques o punteros locales, que si no pagan el trato de favor que reciben con dinero lo pagan con votos. Como medida que pretende corregir estas perversiones se han multiplicado normas y controles lo cual puede llevar a veces a que sea peor el remedio que la enfermedad, pues se multiplican los peajes económicos y los tiempos burocráticos. No se puede desarrollar la cooperación público privada, poner en práctica un urbanismo que aproveche las oportunidades con fidelidad a los objetivos programáticos y establecer marcos operativos de participación ciudadana si persisten estas perversiones de la función pública.

Debilidad de los instrumentos técnico-políticos de planeamiento, gestión y disciplina urbanísticas.

En el capítulo siguiente se abordan con detalle estos instrumentos, enfatizando de todas formas los que demuestran su eficacia en las actuales circunstancias. No está de más recordar que en la práctica aún hay muchas ciudades que entienden el planeamiento como una actividad normativa, reguladora de futuros inciertos, pero no han incorporado de facto una cultura estratégica y operacional, no se han desarrollado planes-programa, son escasos los ejemplos de relaciones contractuales entre Administraciones públicas para impulsar grandes proyectos urbanos, hay en muchos países grandes dificultades políticas y jurídicas para utilizar instrumentos de planeamiento y de gestión que son habituales en los países europeos como los consorcios o el urbanismo concertado, el planeamiento de usos por actividades económicas, la expropiación forzosa, la constitución de sociedades mixtas entre actores públicos y privados, etc. El descrédito que en bastantes casos afecta a la función pública es un handicap considerable para ejercer con eficacia las funciones de gestión y disciplina urbanísticas. Por otra parte los gobiernos locales no disponen muchas veces ni de las competencias necesarias para ejercer estas funciones (por ejemplo facultades sancionadoras) ni del personal técnico necesario para oponerse con éxito a las exigencias de los promotores privados. Probablemente nos encontramos ante uno de los principales desafíos que deben enfrentar actualmente las ciudades latinoamericanas.

Auge del planeamiento estratégico y de la gestión por proyectos.

El éxito del planeamiento estratégico en América Latina se explica porque parece capaz de dar respuesta positiva a la mayoría de debilidades citadas en el punto anterior. Es contractual o concertado, define estrategias o programas complejos y proyectos viables, promueve la participación ciudadana y la reforma de la propia administración que lo promueve, permite combinar objetivos deseables con oportunidades cazadas al vuelo, organiza lobbies ciudadanos para revindicar competencias, recursos o actuaciones favorables de los poderes del Estado, aumenta la autoestima de la población y la buena imagen de la ciudad y de su gobierno local. Todo esto puede ser cierto en algunos casos, pero en muchos otros el planeamiento estratégico peca de retórica abstracta sin concretar y menos llevar a ejecución proyectos, o se resume en un listado heterogéneo de propuestas que parecen mas bien salidas de la pluma de Borges que de un equipo de planificadores, sin prioridades ni precisiones de localización, de financiación o de ejecución en el tiempo. No queremos sin embargo desmerecer la utilidad de los planes estratégicos, pues incluso los que adolecen de los defectos citados son útiles ya que crean un ambiente ciudadano favorable a la puesta en marcha de programas y proyectos ambiciosos y establecen mecanismos de dialogo, incluso de cooperación, entre actores públicos, privados, colectivos sociales, etc. que quizás no se lo habían planteado nunca hasta entonces. De todas formas nos parece que la cuestión más decisiva para promover una gestión urbana más eficaz es la de concretar un Proyecto de Ciudad no sólo en un Plan estratégico o una figura similar sino sobretodo establecer a partir de estas figuras un catálogo de proyectos e implementar las reformas legales, técnicas o administrativas necesarias para que estos proyectos se puedan desarrollar con formas de gestión especificas. La gestión por proyectos no puede confundirse ni con la gestión ordinaria de la Administración pública ni con la entrega, mediante concesión, contrato u otra forma similar, de la ejecución a los agentes privados. La gestión de los programas o de los proyectos estratégicos es una obligación pública que requerirá en cada caso formas específicas y comportará normalmente la cooperación con otros actores públicos y privados.

Sobre la participación ciudadana.

Un gran tema en la ciudad latinoamericana. Si todos los esfuerzos discursivos sobre la participación se dedicarán a implementar procedimientos eficaces de comunicación, participación y cooperación nos encontraríamos en situaciones ejemplares en cuanto a gestión democrática de la ciudad. Queremos ahora únicamente llamar la atención sobre algunas condiciones necesarias y algunas perversiones posibles del discurso participativo.

En las ciudades latinoamericanas existe un tejido asociativo y diversidad de formas de organización colectiva, más o menos formal, que representan un importante capital social. Pueden ser organizaciones de ayuda mutua, resultado de estrategias de supervivencia, o expresión de movimientos de resistencia o reivindicativos, a veces fuertemente politizados. Otras veces tienen un origen de carácter más cultural, incluso lúdico o deportivo, que han ampliado su ámbito de intervención. Con el tiempo se han consolidado en muchos barrios importantes organizaciones sociales, que en algunos aspectos son comparables a las sindicales, y que pueden asumir una diversidad de funciones a la vez: entidades cooperativas, asociaciones culturales, movimientos políticos, organizaciones de representación o participación ante o en las

instituciones descentralizadas. Es conveniente tener presente que en estas organizaciones se combinan intereses estrictamente corporativos (a veces muy limitados, incluso insolidarios) con valores universalistas, orientados por objetivos ciudadanos generosos. El apoyo o la colaboración de ONGs, equipos profesionales vinculados a las Universidades y a veces a sectores de la propia Administración y de algunos partidos políticos ha contribuido mucho a dar proyección social y capacidad de presión política a estas organizaciones. Pero este tejido social, que no siempre existe o puede ser muy débil, requiere ser reconocido y apoyado por los gobiernos locales si quieren realmente potenciar la participación ciudadana. Es necesario que existan mecanismos descentralizados, programas abiertos a la cooperación ciudadana e interlocutores políticos válidos.

Por otra parte, la participación se dirige también a todos los ciudadanos no únicamente a los que están organizados para ello. Por lo tanto, es indispensable que funcionen previamente mecanismos eficaces, modernos, universales y adecuados de comunicación a los distintos tipos de poblaciones. También es necesaria una presencia efectiva de responsables políticos y técnicos en el territorio y difundir el conocimiento de la ciudad, los barrios, los lugares donde se vive o que ofrecen servicios. Es sorprendente como en muchas ciudades latinoamericanas los funcionarios públicos, políticos o técnicos, desconocen el territorio y evidentemente no lo pisan sino excepcionalmente, incluso cuando se dedican a funciones relacionadas con el desarrollo urbano, los servicios básicos y la vivienda. También resulta curioso, por no decir irritante, el escaso esfuerzo de la Administración publica en dar a conocer el territorio y los proyectos urbanos. No se difunde la cartografía, en muchas ciudades es difícil no solamente acceder a cartografía técnica comprensible sino simplemente obtener guías correctas de la ciudad y de los barrios (y las que existen, casi siempre "turísticas", excluyen sistemáticamente las zonas populares no centrales, incluso cuando son guías hechas por el gobierno municipal). Los proyectos urbanos no se presentan con lenguajes comprensibles y atractivos (videos, maquetas, computadoras que permitan simulaciones o contesten a preguntas del usuario) y las sesiones o materiales informativos difícilmente pueden aumentar el interés y el conocimiento de la inmensa mayoría de la población. En general no se han utilizado las nuevas posibilidades de información y comunicación de las tecnologías informáticas para socializar la cultura urbanística. Esperemos que más pronto que tarde sea posible informar a todo el mundo mediante el cableado universal y promover así debates colectivos "presenciales" con ciudadanos motivados.

De todas formas los procesos de descentralización realizados o iniciados en las grandes ciudades, así como diversas experiencias de planificación y programación como los planes estratégicos y los presupuestos participativos son elementos de un balance positivo indiscutible y que ofrecen posibilidades futuras interesantes, así como múltiples experiencias de cooperación cívica en programas de desarrollo urbano y social en barrios deficitarios o asentamientos informales. En las grandes ciudades es especialmente importante a nuestro parecer implementar una descentralización efectiva, que comporte ámbitos importantes de gestión y competencias decisorias y funciones ejecutivas sin lo cual no hay comunicación ni participación validas para la mayoría de la población. La participación eficaz no depende tanto de la multiplicación de reuniones y boletines informativos si no de la posibilidad práctica de estar informado, de intervenir cuando una cuestión interesa o afecta al ciudadano y de tener enfrente interlocutores públicos con capacidad de negociar y de decidir.

En resumen en la ciudad latinoamericana se plantean dos líneas complementarias de desarrollo de la participación ciudadana:

a) una línea más institucional que se basa en la descentralización, el planeamiento estratégico o por programas-proyecto, el presupuesto participativo y la asunción de la negociación

b) una línea de articulación entre políticas públicas y organizaciones sociales y población en general que se basa en la información y la comunicación, el apoyo a las entidades cívicas, la cooperación social y la asunción del conflicto.

Sin embargo nos parece que hay que evitar algunas perversiones o exageraciones de la retórica participativa como son:

- Proponer la gestión directa de programas o proyectos urbanos a los colectivos vecinales (lo cual no significa que no puedan cooperar en la gestión o ejecución de los mismos) o mitificar iniciativas interesantes como el presupuesto participativo como si en estos casos una supuesta democracia directa substituyera a la democracia representativa, a la cual corresponde por razones de legitimidad democrática y de cumplimiento con las normas del estado de derecho la toma de decisiones de carácter general como son aquellas que se refieren al ejercicio de competencias públicas y al uso de recursos de los contribuyentes.

- Atribuir la legitimidad exclusiva de representación de los intereses colectivos sobre una zona de la ciudad a los residentes en ella. Sus demandas, criticas o propuestas, son muy legitimas, atendibles, a tener en cuenta, pero no son los "propietarios" de su barrio, también hay mucho otros colectivos con intereses legítimos que deben ser tenidos en cuenta, como los propietarios, los comerciantes o los que trabajan en la zona; los usuarios actuales o potenciales de equipamientos, servicios o espacios públicos de la misma; los que deben atravesarla para movilizarse regularmente; o los que pueden pretender ir a vivir en ella si se realizan determinados proyectos.

- Confundir los planos de la participación ciudadana con los de la decisión política y los de la elaboración técnica de los proyectos. Es importante para una gestión eficaz de la urbanización que funcionen los mecanismos de información, de expresión de demandas o propuestas colectivas, de cooperación o de oposición de colectivos sociales, de negociación con los responsables políticos y los equipos técnicos. Pero ni los responsables políticos pueden dimitir de su función decisoria y quedar paralizados por unas u otras oposiciones vecinales, corporativas o de opinión pública, ni los profesionales pueden convertirse en simples aplicadores de los que les dicten alguno de estos colectivos, sin tener en cuenta los imperativos éticos y programáticos generales y el propio progreso de su disciplina.

Formación de gestores y producción de una nueva cultura urbanística con vocación hegemónica.

De todo lo dicho anteriormente es fácil deducir que difícilmente se llevaran a cabo políticas eficaces de gestión, de promoción y de control de la urbanización si no se forman cuerpos profesionales de gestores, managers, jefes de proyecto, lideres de operaciones complejas, o como se les quiera llamar. No se trata tanto de tener buenos profesionales de una disciplina, arquitectura o derecho, economía o ingeniería, geografía o

diseño, ecología o sociología... que en las ciudades latinoamericanas abundan (aunque no tanto en las Administraciones públicas) sino de profesionales con una formación más multidisciplinar y sobretodo con experiencia de dirección o gestión de programas o proyectos, sea cual sea la escala de éstos. Estas profesiones primero han sido roles adquiridos por políticos, profesionales en una u otra disciplina, lideres sociales o promotores privados o públicos. Luego se han convertido, especialmente en EE.UU. y algunos países europeos en profesiones y se han multiplicado masters o equivalentes que han proporcionado una formación básica pero nunca suficiente. Se trata de un tipo de formación que sólo se adquiera del todo ejerciendo la función. Y no se puede improvisar, pues ni basta el tener la responsabilidad política procedente de una elección ni el ser un excelente profesional en una disciplina, se fracasará si no se tienen conocimientos de diversas disciplinas, capacidad de dirección de recursos humanos y de comunicación con públicos diversos, experiencia practica. La formación de estos cuerpos (no necesariamente en un sentido formal) tanto a través de los centros universitarios de postgrado, como de las administraciones planificadoras y ejecutivas nos parece de una importancia primordial Sobre esta base se consolidará una nueva cultura urbanística superadora tanto de la planificación normativa como del laissez faire neoliberal. En las actuales condiciones embrionarias de esta nueva cultura urbanística puede ser especialmente útil los intercambios de experiencias y reflexiones entre expertos y responsables políticos del nuevo urbanismo, estratégico y operacional, integrado y participativo. Podría ser interesante dotarse de algunos instrumentos comunes como una coordinación de postgrados, una revista, un encuentro anual, algunas iniciativas político - legales conjuntas, etc. Es un momento histórico propicio teniendo en cuenta el protagonismo adquirido por las ciudades y la perdida de credibilidad de las formulas antiguas de planeamiento y de las prepuestas neoliberales que nos pretenden hacer aceptar como buen urbanismo el caos físico, la desigualdad social y la perdida de sentido cultural de la vida ciudadana.

CONCLUSIÓN

La ciudad latinoamericana demanda hay un nuevo pacto social urbano. Después de la segunda guerra mundial y hasta los años 60 funcionó más o menos el pacto "nacional popular" (o "populista" según sus críticos) que en el ámbito urbano promovió una política de monumentalización de la ciudad, de actuaciones de vivienda y servicios en los barrios populares y de creación y animación de espacios públicos. Este pacto en un marco de redistribución de ingresos y casi pleno empleo que redujo los niveles de pobreza tuvo como resultado un progreso de la integración urbana y por lo tanto de la ciudadanía. Es decir de socialización de los derechos y de reducción de la exclusión.

Las dictaduras militares de los 70 combinaron la represión sobre el espacio público, la realización de grandes infraestructuras fragmentadoras del tejido urbano y la expulsión de sectores populares de la ciudad central que ocupaba asentamientos informales o barrios degradados, bien porque les afectaban las obras infraestructurales bien porque se propiciaban así ocasiones especulativas privadas. Esta política con más o menos miramientos también fue seguida por gobiernos locales conservadores tanto en el pasado (por ejemplo México en los años 70) como en el presente (por ejemplo São Paulo).

Los gobiernos democráticos de los 80 para acá se han movido en una cierta confusión (con excepciones interesantes que ya han sido citadas a lo largo de este texto). O si se quiere entre contradicciones en general no resueltas:

a) Por una parte la conciencia de la necesidad metropolitana, por otra la reafirmación del poder municipal surgido de la elección directa. Por una parte la demanda descentralizadora, por otra la prioridad a políticas públicas a corto plazo más viables desde una gestión centralizada.

b) Por una parte la preocupación por el desarrollo económico, la oferta urbana competitiva, la atracción de inversiones del exterior, el marketing urbano, los grandes proyectos en general sectoriales o monofuncionales, la prioridad al automóvil utilizado por clases altas y medias. Por otra parte la o integración social, la acción publica hacia los barrios, la animación cultural popular, la calidad de vida, la participación ciudadana en el desarrollo urbano.

Estas contradicciones han dado lugar a políticas duales pero no equilibradas, puesto que el mercado ha hecho prevalecer las políticas fragmentadoras del tejido urbano, el urbanismo de productos aislados, el transporte privado, la terciarización de centralidades excluyentes… sobre las políticas de espacio publico socializado, de mixtura social y funcional, de transporte masivo de calidad, de centralidades y desarrollos polivalentes en áreas periféricas deterioradas o abandonadas, etc. En el mejor de los casos se ha hecho política economicista pesada por un lado y política social ligera por otro. Y casi siempre ha faltado una política urbana integrada.

Creemos que el actual momento histórico requiere la formulación de un nuevo pacto urbano que se exprese no únicamente pero también mediante un nuevo urbanismo que tenga en cuenta las siguientes consideraciones:

a) La construcción del territorio metropolitano como territorio ciudadano estructurado, plurimunicipal, policéntrico, discontinuo incluso (para incorporar espacios rurales, verdes, vacíos) pero ámbito de planeamiento y coordinación de políticas públicas, de redistribución de ingresos, de movilidad y accesibilidad generalizadas. Por lo tanto un territorio objeto de grandes proyectos urbanos constructores de ciudad, en el cual se dé un debate democrático sobre estos proyectos y sobre el escenario de futuro, sobre las

localizaciones y sus impactos, sobre las nuevas centralidades y sobre los tejidos urbanos. Sobre un marco físico que proporcione calidad y sentido a sus habitantes.

b) La prioridad a las formas urbanas que garanticen la sociabilidad, el espacio público a todas las escalas, la monumentalidad y la identidad ciudadana y barrial, el significado cultural y estético, la memoria colectiva…La ciudad es un producto cultural complejo no reducible a unas cuantas funciones productivas o consumistas. Las infraestructuras urbanas, los servicios, la arquitectura, el diseño de los espacios públicos, la relación entre los edificios y sus entornos… tiene un significado social.

c) Los programas públicos y los proyectos urbanos integran, no separan, objetivos económicos y sociales, ambientales y culturales. En ningún caso son admisibles políticas públicas urbanas que contribuyan o acepten la exclusión. El urbanismo no basta para eliminar la pobreza pero puede reducirla, puede contribuir a redistribuir ingresos mediante la localización y la calidad de los espacios públicos y los equipamientos, o puede generar empleos directa e indirectamente. El urbanismo, sobretodo, puede ser tremendamente eficaz para reducir la exclusión, y paradójicamente el urbanismo moderno tiende muchas veces, consciente o inconscientemente, a aumentarla mediante las políticas que exaltan la competitividad, que facilitan la reconversión temático-consumista de los centros, que admiten (en vez de penalizar) los productos "autistas" (barrios cerrados, parques empresariales, etc.), que priorizan la vialidad para los automóviles en vez del transporte masivo de calidad…

Eliminar la pobreza requiere tiempos largos, políticas múltiples, pero tiene a su favor la existencia de sujetos sociales posicionados para luchar por ello. Eliminar la exclusión compete a las políticas publicas no solamente a través de sus acciones, en urbanismo entre otras, sino también facilitando la emergencia de ciudadanos como sujetos de derechos reconocidos social y políticamente, que puedan ejercer estos derechos en la ciudad que puedan luchar por su total inserción en la vida urbana.

Anexo IV: La organización de las áreas metropolitanas: una cuestión no resuelta[*]

I. Introducción. El largo e inacabado camino del gobierno y del planeamiento de las áreas metropolitanas europeas.

En Europa el proceso de organización y planeamiento de las áreas metropolitanas se desarrolló a partir de los años sesenta. La aparente paradoja es que hoy nos planteamos tanto en el seno de las instituciones políticas como en los medios intelectuales y académicos la gobernabilidad de estas áreas, que son aglomeraciones plurimunicipales, cuando el fenómeno metropolitano las desborda considerablemente. La ciudad central se confunde con su entorno (primera corona) y esta aglomeración, compacta, contínua, tiende a funcionar como una ciudad. En este nivel hay un problema de gobernabilidad, en dos sentidos. Hace falta una política "metropolitana" pero que no solo incluye las funciones tradicionales del planeamiento y de los servicios de esta ámbito (ordenación básica del territorio, transportes, agua, eliminación de residuos), también otras más propiamente locales como la gestión del espacio público y la seguridad ciudadana, la ordenación de la movilidad, los programas sociales, la promoción de nuevas centralidades, etc. Pero el hecho metropolitano que generó, con dificultades e incluso marcha atrás, planes e instituciones en los años 60 y 70 hoy abarca regiones altamente urbanizadas pero de forma discontinua, en la que actúan instituciones de distinta naturaleza además de los municipios (provincias o departamentos, comarcas, regiones, etc.). Es otro nivel de gobernabilidad y de planeamiento, la nueva ciudad metropolitana es otra escala de ciudad, y probablemente requiere una forma de gobernabilidad distinta. En este ámbito se intentan asumir funciones que previamente fueron propias de las aglomeraciones o de instituciones de nivel superior (planeamiento básico, coordinación de los sistemas de transportes, grandes infraestructuras de comunicación, políticas ambientales o de desarrollo sostenible) pero la complejidad institucional y territorial existente plantea la necesidad de inventar nuevas fórmulas de planeamiento y de gobierno. Esta ciudad a tres dimensiones es un desafío a la innovación política (ver J. Borja 2001 y 2003).

Con avances y retrocesos los años posteriores a la segunda guerra mundial, especialmente en la década de los 60, vieron florecer planes territoriales y sectoriales (de transportes, de protección del patrimonio ambiental y cultural, de grandes proyectos, etc.) y como consecuencia aparecieron nuevas entidades políticas o en otros casos organismos desconcentrados (del Estado o de la región) para elaborarlos o para gestionarlos. El panorama, es decir el mapa "metropolitano" en los años 80 era caótico pero también muy dinámico.

---

[*] Esta nota sintetiza algunas partes de Informes elaborados por el autor sobre la Organización de las Áreas Metropolitanas en el mundo, destinados al Plan estratégico de Barcelona, al Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de México, al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de España y SUR, centro de estudios de Santiago de Chile. En estos informes colaboraron Mireia Belil, Mirela Fiori, y Alfredo Rodríguez.

Entonces este proceso entró en crisis debido a una conjunción de fenómenos que pueden resumirse como sigue:

a) El crecimiento urbano menos compacto y la construcción de potentes redes de transporte públicas y privadas crearon las condiciones para que se propusieran objetivos planificadores de ámbito regional basados en la determinación de sistemas generales (especialmente concretados en infraestructuras de comunicación) y áreas de nuevo desarrollo urbano. Las "agencias" especializadas, de carácter ejecutivo o de gestión de servicios (transportes, agua, residuos, operaciones urbanizadoras tipo ciudades-satélite, de reconversión de áreas en crisis, etc.) tomaron protagonismo en el urbanismo.

b) La cultura del plan además había entrado en crisis por la dificultad de regular las nuevas dinámicas territoriales. Las autoridades públicas fueron optando progresivamente por los grandes proyectos urbanos, a veces a partir de planes estratégicos. Y, más frecuentemente, debidos a decisiones de varios actores que aprovechaban las oportunidades que se presentaban (crisis de áreas industriales, organización de eventos, aprovechamiento de fondos europeos o estatales para políticas de reconversión, operaciones urbanizadoras en suelos intersticiales, etc.) para la renovación urbana.

c) La conjunción de estos fenómenos y las reacciones políticas suscitadas por el crecimiento de las grandes ciudades provocaron a la vez la revitalización del "municipalismo" y la reaparición del "regionalismo". Las nuevas realidades generadas por los procesos urbanos parecían requerir ámbitos regionales que fueran mucho más allá de las áreas metropolitanas clásicas (aglomeraciones, cuencas de empleo o áreas de movilidad cotidiana residencia-trabajo).

Por otra parte, a medida que el ámbito de intervención de las autoridades regionales y estatales, así como de las "agencias especializadas", aumentaba, *se generó una reacción municipalista, acentuada por demandas descentralizadoras*, de afirmación de "intereses locales" y de reivindicación de gestión de proximidad, que tenían en la elección popular un referente legitimador.

Y, sin embargo, la realidad metropolitana existía y existe, más compleja que antes, más necesitada de políticas públicas comunes o coordinadas entre las instituciones de gobierno que abarquen además nuevos campos de actuación, de carácter social, de promoción económica, de seguridad ciudadana, de cultura ambiental, de proyección internacional, etc.

A *partir de la década de los noventa se desarrollan distintos experimentos de revitalización metropolitana*, con tiempos distintos en Europa y en América Latina.

En el ámbito europeo, por un lado, se configuran "políticas públicas metropolitanas" por razones de necesidad práctica y, por otro, se "inventan" o mejor dicho se reinventan "instituciones metropolitanas". En el primer caso se actúa de manera sectorial (por ejemplo en el sector de transportes, Barcelona con la creación de una autoridad única del transporte de ámbito regional metropolitano) o por medio de los llamados grandes proyectos urbanos (caso francés, proyectos de gran escala gestionados por agencias autónomas, como las "villes nouvelles"). En ocasiones, estas actuaciones están enmarcadas en los "planes estratégicos", que cumplen un rol más legitimador socialmente que normativo en el plano político.

En cuanto al aspecto institucional, se producen dos fenómenos aparentemente contrapuestos: por una parte, se proponen nuevos marcos políticos, de matriz "clásica", que no se implementan luego, como ocurre con la ley italiana de "ciudades metropolitanas" de 1990; por otra parte, se van configurando, de manera

pragmática, nuevas instituciones más flexibles, como ocurre con las "aglomeraciones" francesas o con la "autoridad del Gran Londres" (que no reproduce el GLC que había suprimido el gobierno Thacher en los años ochenta).

En América Latina la gobernabilidad metropolitana se mantiene débil, pero la existencia de estructuras "regionales" fuertes (en estados más o menos federales) parecería ofrecer un marco de solución. Por ahora sólo ha permitido desarrollar políticas metropolitanas sectoriales, aunque en algunas grandes ciudades la necesidad de políticas metropolitanas integrales ha adquirido fuerza política, como por ejemplo en Buenos Aires, pero que paradójicamente sólo se ha formalizado en la Constitución de la ciudad mediante el Plan urbano ambiental, es decir, reducido al municipio. La mayoría de las ciudades latinoamericanas poseen una dimensión metropolitana que supera en mucho la ciudad central y sin embargo no existen las estructuras político-administrativas correspondientes. Ni en México DF, ni en Buenos Aires, ni en Río, ni en Sao Paulo. En Santiago de Chile actúan sectorialmente los ministerios nacionales. Bogotá posee un término municipal muy extenso lo que le ha permitido concentrar gran parte del desarrollo al interior del mismo pero ya está casi agotado. Quito y Lima son la excepción pues poseen una Alcaldía metropolitana fuerte. Existe sin embargo una abundante bibliografía sobre el estado de la cuestión metropolitana en América Latina, incluido un Informe del autor de este artículo[83].

II. Organización y estrategias de las áreas metropolitanas europeas. La cuestión de los gobiernos metropolitanos.

Las autoridades locales y regionales son agentes estratégicos en el desarrollo territorial europeo. Es esencial promover la integración y la sinergia entre todos los niveles de gobierno en las áreas metropolitanas y dar apoyo a la capacidad local para incrementar la calidad y la efectividad de la gobernabilidad urbana y asegurar el desarrollo social y económico. No existen soluciones simples ni sencillas, pero todas apuntan hacia:

- Más cooperación entre los municipios de un área metropolitana.
- Mejor coordinación entre el transporte y la planificación de los usos del suelo.
- Uso estratégico de los instrumentos económicos.

Es decir, la cultura del planeamiento y la gestión de las áreas metropolitanas ha superado desde hace años la simple gestión compartida o atribuida a un ente de nivel territorial superior, la prestación de algunos servicios obviamente metropolitanos (transporte, abastecimiento de agua, eliminación de residuos) y el "gran

[83] Sobre las experiencias metropolitanas latinoamericanas, se pueden consultar los informes siguientes:
-J. Borja (2001). “Informe sobre la gestión de la urbanización en América Latina”. Rosario, Argentina- Programa de la Unión Europea Urb-Al, Red 7
-J. Borja (2004). “Informe sobre la gobernabilidad metropolitana de las Áreas metropolitanas en el mundo actual”. En *Desafío metropolitano*. México D. F.: PUEC
Y las obras citadas en la bibliografía: SUR (2000), Stren y Kjellbert (1995) y Freire y Stren (2001)

planeamiento" territorial (sistemas generales, grandes infraestructuras, definición de zonas urbanizables y zonas protegidas).

Después de una década de constitución y organización de estructuras de administración metropolitana, la década de los ochenta representó una época de retroceso con la abolición de diferentes gobiernos y estructuras metropolitanas y el rechazo ciudadano a la creación de nuevos niveles administrativos.

Pero *la organización de las grandes metrópolis no se puede separar de nuevas políticas metropolitanas como son la competitividad económica, atracción de inversiones y la generación de empleo; la cohesión social* y los programas contra la pobreza; la seguridad ciudadana y la protección de riesgos; los programas de vivienda social; el desarrollo sostenible; la redistribución fiscal; el posicionamiento internacional, o la innovación democrática para mejorar la participación ciudadana.

En la década de los noventa se denotan elementos que muestran la transformación de los gobiernos locales ante procesos de gobernabilidad territorial, centrados en la intervención combinada de diferentes agentes sobre territorios cada vez más amplios y en la capacidad de este sistema de actores de producir políticas públicas coherentes sobre el espacio metropolitano.

Ciudad central, aglomeración, continuo urbano, conurbación, área metropolitana, región metropolitana, área urbanizada, región urbana funcional, región urbana o metropolitana, macro-región, etc. y en Europa "euro-región" son terminologías que se utilizan en todo el mundo para definir diferentes realidades del hecho urbano en función de criterios morfológicos, densidades, organización funcional o extensión territorial.

La tradición y la historia de la organización territorial en diferentes países también determinan la utilización de unos términos u otros. Sin entrar en la definición ni caracterización de cada uno de estos conceptos y para facilitar la lectura de los apuntes que siguen, hemos optado por limitarnos a utilizar el término área metropolitana para calificar genéricamente el fenómeno de la extensión urbana más allá del núcleo urbano central; el de región urbana o metropolitana, como el territorio sobre el que se organiza el mercado de trabajo, la producción y la residencia, espacio de la nueva movilidad también de consumo y ocio, de grandes equipamientos, todo ello en zonas discontinuas; y el de aglomeración como espacio urbano construido sin solución de continuidad. En la descripción de cada una de las realidades específicas hemos mantenido las diferentes clasificaciones que cada una de ellas utiliza.

En cuanto a las formas de gobernabilidad de las áreas metropolitanas, las soluciones son muy distintas. No existe un único tipo de estructura metropolitana de aplicación universal a todas las realidades urbanas del momento. Las diferentes soluciones definen un mapa de numerosos casos únicos sólo comprensibles a partir del análisis concreto de las circunstancias históricas y presentes de cada localidad. A continuación exponemos diversos casos de gobiernos y modos de gestión de las ciudades metropolitanas.

Los gobiernos metropolitanos en Europa. Presentación de casos[84].

Nos referimos a las autoridades metropolitanas creadas por estatuto para gobernar un área urbana; son lo que se conoce por gobierno metropolitano. Los gobiernos metropolitanos tienden a establecerse sobre el

[84] En este capítulo resumimos diversas experiencias que han sido expuestas en diversos Informes citados en la bibliografía : Belil (2001), Borja (2001 y 2004), IERMB (2002), Marcelloni (2001), Muñoz (2000), Sorribes (1999) y Sur (2000).

territorio de aglomeración urbana respondiendo básicamente a la demanda y necesidad de gestión eficaz de servicios públicos sobre un espacio funcionalmente muy integrado.
La consolidación de escalas de funcionamiento urbano más amplias ha llevado a la aparición de gobiernos metropolitanos sobre territorios correspondientes a **regiones urbanas funcionales** (Stuttgart, Hannover, etc.), perdiendo en cierta manera el carácter eminentemente urbano de los gobiernos de aglomeración e incorporando elementos de desarrollo rural y gestión de espacios naturales. En la actualidad, conviven gobiernos metropolitanos que tienen ya una cierta historia, como la *Communauté Urbaine* de Lille creada en 1966, con autoridades de creación muy reciente como la *Greater London Authority*, reestablecida a mediados del año 2000.
La mayoría de estos **gobiernos metropolitanos** han sido creados por iniciativa de niveles administrativos superiores, regulados por leyes de carácter general.

En **Londres e**n 1998 mediante un referendo, un 72% de los votantes londinenses se mostró favorable a la recuperación de una autoridad metropolitana. Las primeras elecciones en la *Greater London Authority* se celebraron en el año 2000. Los dos principales aspectos de la GLA son el reconocimiento de la especificidad del territorio metropolitano del Gran Londres y la introducción de la escala regional de gobierno como escenario para el desarrollo de estrategias de planificación sectorial en áreas como la planificación, vivienda, el transporte o la cultura.

Las competencias de estas estructuras metropolitanas se centran en los temas estratégicos o de coordinación: en planificación urbana y territorial, asistencia técnica y coordinación de actividades entre los diferentes niveles de administración; transportes y movilidad; desarrollo económico, y ligado a éste turismo, cultura, deporte y ocio; infraestructuras de comunicación y de servicios, y eliminación y tratamiento de los residuos y protección del medio ambiente incluyendo el entorno natural.
La *Greater London Authority* coordina políticas, define e implementa estrategias en los temas de transporte; planificación territorial, regeneración urbana y desarrollo económico; medio ambiente, planes de emergencia y servicios contra incendios; policía y seguridad, y salud pública y cultura.

El gobierno de **Lille** fue junto con **Burdeos, Estrasburgo y Lyón**, una de las cuatro primeras autoridades metropolitanas creadas por el Estado francés a partir de la Ley, de 31 de diciembre de 1966, de *Communautés Urbaines*.
Las comunidades urbanas poseen una serie de competencias transferidas por ley que incluyen servicios básicos como el transporte, el agua y el saneamiento, la red viaria, la planificación general, la creación y el equipamiento de zonas de vivienda, la renovación y rehabilitación urbana, las zonas industriales, los servicios de protección civil, etc. La comunidad urbana, con acuerdo de los municipios que la componen, puede asumir también competencias en equipamientos socioculturales y deportivos, sanitarios y medio ambiente.

La Asociación de la Región de **Stuttgart**, que cubre gran parte de la región urbana funcional fue creada por el L*änder* Baden-Wurtemberg, que le transfirió una serie de competencias. La asociación puede asumir otras

funciones suplementarias si consigue dos tercios de los votos de sus miembros. Últimamente, los municipios han dotado a la Asociación de nuevas competencias estratégicas para el desarrollo de la región urbana de Stuttgart (promoción económica, infraestructuras de comunicación, proyección exterior)

.

La forma de elección y su estructura organizativa.

La necesidad de apoyo popular y de profundizar en la democracia local provoca que actualmente empiecen a difundirse los modelos de gobierno metropolitano de elección por sufragio universal, aunque predominan las organizaciones de segundo nivel formadas por representantes de los gobiernos locales del área urbana. Son generalmente éstos los que deciden la constitución de los órganos directivos de la estructura metropolitana como en el caso de la *Communauté Urbaine* de Lille o del Consejo del Área Metropolitana de **Helsinki**.

La organización orgánica y funcional de estos gobiernos y administraciones se relaciona directamente con sus competencias. Así, la *Greater London Authority* gira alrededor del alcalde-ejecutivo, supervisado por la asamblea, y cuatro agencias funcionales que responden a las cuatro grandes líneas de actuación. El Gobierno de Lille se organiza en departamentos según sus competencias.

La ciudad de **Ámsterdam**, como centro de su aglomeración, intenta la consolidación de una estructura para el área metropolitana a la que se oponen algunos municipios de la periferia por miedo a perder su autonomía, como, en su día, la abolición del *Greater London Council* fue posible gracias al apoyo de algunos municipios del área a la propuesta, dado que el aumento de los niveles administrativos implica burocratización, aumento del gasto público, alejamiento del ciudadano, etc.

Veamos con más atención el caso italiano que levantó expectativas interesantes con su ley de las ciudades metropolitanas.

Italia, o las promesas de reforma incumplidas.

La **ley italiana** de 1990 prevé creación de autoridades metropolitanas sin aumentar las administraciones con competencia sobre el mismo territorio, convirtiendo algunas de las actuales provincias en autoridades metropolitanas. Es una ley que no se ha aplicado a ninguna de las ciudades previstas, tanto por resistencias municipales como por poco interés de los gobiernos regionales. En cambio, se han constituido **mancomunidades de municipios** para desarrollar la cooperación en la prestación de servicios. El caso de **Bolonia** es especial porque en el ámbito provincial se ha creado una mancomunidad de 51 municipios para elaborar un plan metropolitano (ver más adelante).

En **Italia** la cultura del planeamiento está muy desarrollada. Desde los años cincuenta, a partir de la experiencia de Bolonia impulsada inicialmente por Campos Venutti (ver bibliografía) el pensamiento urbanístico italiano ha tenido una gran influencia en el urbanismo europeo. Sin embargo, este pensamiento, si bien se ha reflejado no sólo en publicaciones valiosas, sino también en leyes, ha resultado mucho menos influyente en la práctica. Así, por ejemplo, la Ley sobre Ciudades Metropolitanas (1990), que en otros países se consideró que era un modelo que se debía seguir, en Italia tuvo pocas consecuencias prácticas. Bolonia fue además otra vez ejemplo del uso peculiar de la ley; los municipios de la "provincia metropolitana" podían elaborar un plan metropolitano que se debería presentar a la región para su aprobación. Así lo hicieron, se unieron para confeccionar el plan, pero sin incluir al Gobierno de la ciudad capital, Bolonia.

Consideraron que la ciudad central siempre había tomado las decisiones de impacto metropolitano sin su participación y esta vez ellos se adelantaron.
Sin embargo, a lo largo de las últimas décadas ha habido políticas urbanas innovadoras y se han elaborado planes y proyectos interesantes (Nápoles, Turín, Génova, etc.), pero nos limitamos a resumir muy brevemente el caso de Roma pues nos parece el más significativo.

Roma, una experiencia interesante de planeamiento "metropolitano".

La ciudad es en sí misma, es decir en el ámbito de su municipio, una ciudad metropolitana. Con una extensión de 1.300 km2 y una población de dos millones y medio de habitantes, un plan para la ciudad tiene dimensiones metropolitanas, lo cual no debe impedir establecer una relación de co-planeamiento con el territorio del entorno en un marco regional que sólo ahora se está iniciando.
El Plan de Roma posee características que lo convierten en original en su método de elaboración-ejecución y en la estructuración de sus propuestas. El método se ha denominado *planning by doing*, es decir, planificando y ejecutando a la vez. La elaboración del plan se inicia en 1995 y en 1997 se aprueba el Plan de las certidumbres; el plan definitivo y completo se aprobará después de un complicado proceso político en el 2001 pero entonces más del 60% de sus propuestas están en vía de ejecución.
El proceso de elaboración del Plan se realiza en tres fases principales. Inicialmente, en 1995, se parte del Posterplan (el Manifiesto del Plan), donde se indican los tres elementos estructurales del futuro plan: el sistema ambiental, el sistema de movilidad y el sistema urbano. Inmediatamente se toman medidas, utilizando normas e instrumentos existentes: protección del sistema ambiental (aproximadamente dos tercios del territorio, impulso a proyectos de movilidad basados en el *ferro* (tren, metro, tranvía) y actuaciones recalificadoras en áreas degradadas o suburbanas (nacidas de la autoconstrucción o sin urbanización previa).
En 1997 se aprueba el Plan de las certidumbres que permite concretar los objetivos del Manifiesto. El sistema ambiental queda radicalmente protegido: no es edificable. Se distingue entre ciudad consolidada y ciudad en transformación. La ciudad consolidada es toda ella ciudad histórica y se abandona el concepto reduccionista de "centro histórico". Se definen las áreas de nueva centralidad con el objetivo de crear una ciudad policéntrica y los grandes proyectos apoyados en la reestructuración y recuperación urbana del sistema ferroviario.
Entre 1997 y 2000 se desarrolla el Plan: se establecen las redes ecológicas destinadas a garantizar el desarrollo sostenible, se define el modelo de movilidad basado en tres líneas ferroviarias y cuatro metropolitanas que, junto con el tranvía, están destinadas a garantizar a la mitad de la población una estación de transporte público a menos de 500 metros de su residencia. Se concreta el urbanismo de pequeña escala y mediante un análisis toponímico se individualizan 200 microciudades, reconocibles por su identidad social y morfológica.
El Plan, terminado en el año 2000 y aprobado en el 2001 se presenta con una estructura por sistemas: el sistema ambiental y de las redes, el sistema de la movilidad y de las redes tecnológicas, y el sistema urbano. El sistema urbano no se organiza por zonificaciones, sino por tejidos: los tejidos existentes por una parte y los tejidos futuros por otra; los primeros distinguen la ciudad histórica, la ciudad consolidada y la ciudad que se debe reestructurar; los tejidos de la ciudad futura distinguen entre la ciudad de planificación genérica y los

ámbitos de grandes proyectos. En cada caso se precisa especialmente las funciones "no compatibles" con cada tejido, se indican las distintas modalidades de proyectos urbanos y las tramas urbanísticas de referencia. Finalmente, el Plan definitivo distinguirá entre elementos estructurales de ámbito metropolitano y elementos locales delegables en autoridades descentralizadas o en los municipios del entorno.

Sobre las resistencias a la institucionalización metropolitana.

Este tipo de estructuras metropolitanas no siempre cuenta con una fácil aceptación y también genera resistencias y oposiciones, entre las cuales destacan las siguientes:

a) **Resistencia** a la cesión de competencias tanto desde niveles de gobierno superior, como desde niveles de gobierno inferior. Los municipios son especialmente reticentes a la cesión de poderes y a la transferencia de recursos para otras estructuras locales superiores.

b) **Resistencia** ciudadana a nuevos gobiernos. En general no existe una presión fuerte por parte de la ciudadanía para establecer estructuras metropolitanas. Aparecen como estructuras demasiado alejadas del ciudadano.

En el área de **Nueva York** se da cierta presión popular para conseguir más actuaciones en el ámbito regional en temas como transporte, calidad del entorno, servicios sociales, desarrollo económico y vivienda. No obstante, las reclamaciones no se dirigen hacia la creación de una nueva estructura, sino a una mayor coordinación entre las administraciones y agencias existentes en la ciudad.

En otras regiones urbanas la gobernabilidad metropolitana se ha organizado **transfiriendo a niveles administrativos locales o regionales ya existentes en la estructura estatal las responsabilidades metropolitanas para la gestión del desarrollo urbano**. Este nivel puede ser la provincia, el departamento, la región, el condado, como por ejemplo el condado de Estocolmo, la región Isla de Francia o París o la provincia de Milán. Esta solución responde tanto a la necesidad de dotar a las regiones urbanas de sistemas de gobernabilidad potentes, como a la voluntad de no generar más niveles de gobierno y administración.

El carácter de las estructuras existentes depende de la organización territorial y política del Estado, pero en términos generales podemos decir que la atribución de funciones metropolitanas a un nivel administrativo superior representa una regionalización del tema metropolitano. Una estructura de gobierno regional asume todas o parte de las funciones de gestión del área metropolitana fundamentalmente en función de la transferencia de las competencias de niveles superiores o de las estructuras periféricas del estado. La región urbana en sentido amplio aparece como el territorio de solución de la gestión metropolitana. Algunas son estructuras muy especializadas mientras que otras tienen un carácter más generalista.

Las competencias metropolitanas están asumidas o compartidas por un nivel de gobierno existente en la estructura organizativa del país que generalmente actúa sobre un territorio muy superior al de la aglomeración, aunque estos territorios tampoco cubren toda la región urbana funcional. Las competencias, a veces compartidas con los municipios, incluyen generalmente la planificación territorial, la movilidad y los transportes, el desarrollo económico (y también social), la promoción internacional y las temáticas medioambientales. A éstas se suman las asignadas por ley a este nivel administrativo, que generalmente significa la prestación de algunos servicios centrales o regionales descentralizados.

El condado de **Estocolmo** funciona como el gobierno metropolitano de la aglomeración de la capital sueca. Los consejos del condado son responsables de las cuestiones de interés general que son demasiado caras o difíciles de llevar a cabo y gestionar en el ámbito municipal. La principal responsabilidad del Consejo del Condado de Estocolmo son los servicios de salud y dentales, a los que se suman el transporte público, el apoyo a la industria y comercio, así como el desarrollo y crecimiento regionales.

Gobiernos metropolitanos y autoridades municipales.

El carácter de estas instituciones determina el peso de las autoridades locales en las políticas y gestión de la entidad metropolitana y también el grado de competencia o cooperación que se establece entre ellas.

La superposición de actuaciones de diferentes niveles de administración sobre un mismo territorio da lugar a situaciones complejas no exentas de alianzas y conflictos para la competencia en la prestación de servicios, la poca representatividad de los municipios en los niveles administrativos superiores y los mecanismos de financiación.

Las resistencias a la regionalización de la gran ciudad por miedo a la consolidación de un contrapoder son el principal obstáculo para la expansión de este tipo de estructura metropolitana. Este impedimento es prácticamente insuperable cuando existen conflictos abiertos entre fuerzas políticas de diferente signo que ocupan diferentes niveles de gobierno con competencias sobre el mismo territorio.

La mayoría de las áreas metropolitanas no disponen de gobiernos metropolitanos o autoridades con funciones metropolitanas, sino que han desarrollado soluciones ad hoc para la **coordinación general del desarrollo o para temas específicos, especialmente la planificación territorial**, los transportes y la movilidad, las temáticas medioambientales o la promoción exterior de la región urbana.

En general, el origen de estas estructuras de gobernabilidad es la voluntad de los gobiernos locales de estos territorios de cooperar, voluntad que se ve más o menos incentivada por los gobiernos regionales o centrales.

El área metropolitana de **Helsinki**, formada por cinco municipios, está gobernada por Consejo del Área Metropolitana de Helsinki. El Consejo está dirigido por representantes de los municipios miembros y su configuración depende del resultado de las elecciones locales. Más allá de esta organización de municipio existe poca cooperación dentro de la región urbana funcional.

En **Alemania** se crearon por ley las asociaciones de planificación de las regiones metropolitanas. En estos territorios, donde además había voluntad de cooperación, estas asociaciones han evolucionado hacia gobiernos metropolitanos (Stuttgart, Hannover). Allí donde la cooperación municipal no ha prosperado, la asociación dispone de poca capacidad de maniobra (**Munich**).

III. Francia, el modelo centralista y la descentralización mediante aglomeraciones y regiones (sin modificar el mapa municipal)[85]

El modelo de Estado **francés** ha privilegiado históricamente el unitarismo y el centralismo. El Estado son las instituciones "nacionales", el Gobierno, el Parlamento, la Judicatura y los otros entes especializados (Consejo Constitucional, Corte de cuentas, etc.), así como las administraciones dependientes de estas instituciones. Lo "otro" son las "colectividades locales", las cuales no merecen el atributo estatal, lo que justifica su estrecha subordinación.

Por ejemplo, los prefectos (delegados del gobierno en cada departamento y región) y los delegados departamentales de los ministerios han ejercido tradicionalmente un poder de tutela legal y financiera enorme sobre las autoridades "locales" de base electiva, que ha situado a éstas en una fuerte relación de dependencia.

El nivel "local" lo configuran tres tipos de instituciones: una veintena de **regione**s "nuevas" (que equivalen a los *länders* alemanes, comunidades autónomas españolas, estados mexicanos o brasileños pero con mucha menos legitimidad y capacidad política como veremos enseguida), los **municipios** (36.000) y los **departamento**s (94), creados por la Revolución Francesa y que en la cultura política republicana han sido considerados prácticamente como intocables. Los procesos de descentralización de las tres últimas décadas, comunes a la mayoría de los países europeos, en el caso francés dieron lugar en los años ochenta al reforzamiento de la autonomía municipal: las leyes de descentralización o ”defferre” de la primera presidencia Mitterrand atribuyeron por ejemplo a los municipios la competencia de elaborar y aprobar sus planes generales de urbanismo.

En este período se institucionalizan asimismo las regiones con una asamblea elegida por sufragio universal y un ejecutivo emanado de la asamblea o consejo regional. El Estado crea sus "delegaciones" en este ámbito, que se justifican sobre todo por su adecuación a las políticas de desarrollo económico, de ordenación (*aménagement*) del territorio y de programación de grandes infraestructuras que en el caso francés han dependido del Estado.

Las **regiones** son de todos modos un ámbito dotado potencialmente de legitimidad política, a veces de identidad sociocultural y, sobre todo, una posibilidad de desarrollar políticas integradas y concertadas que superen la sectorización de las políticas estatales y la fragmentación de las otras estructuras "locales" (departamentos y municipios).

Estas potencialidades de las regiones no han tenido un pleno desarrollo, no solamente por la fuerte presencia en el territorio de las administraciones "periféricas" del Estado, sino también por la voluntad de municipios y departamentos de preservar su "independencia" respecto de la región. Se debe tener en cuenta que las "colectividades locales" tienen todas el mismo rango, es decir, que no existe ninguna dependencia entre regiones, departamentos y municipios, sino una estricta división de competencias y recursos. Por ejemplo, los recursos de los departamentos que tienen atribuidas importantes competencias en política social pueden

[85] Una descripción completa sobre las aglomeraciones metropolitanas y urbanas de Francia se encuentra en Ampe (2002), Ampe y Neuschwander (2002), CERTU (2002) y IAURIF (2001 y 2002).

ser superiores a los de la región. Y la competencia "exclusiva" de los municipios para aprobar sus planes de urbanismo ha limitado considerablemente la capacitad de ordenación del territorio de las políticas regionales.
Los nuevos procesos de urbanización que tienden a articular territorios discontinuos en cuanto a la intensidad de su ocupación y que constituyen realidades transversales a municipios y departamentos pusieron en crisis el modelo de organización territorial heredado. Ni las regiones por su ámbito territorial mayor y por su ámbito competencial menor eran la solución "urbana" ni las formas de planificación y gestión "metropolitanas" existentes eran satisfactorias.
Se debe citar que anteriores a las reformas de los años 1999-2000 ya existían en Francia "**comunidades urbanas**" que agrupaban con una eficacia muy desigual las principales aglomeraciones, pero no todas. París era un caso aparte, pues la ciudad iba por un lado (municipio y departamento a la vez), los municipios y departamentos (muy desiguales entre sí en cuanto problemática e ingresos) por otro y la región estaba más presente en las zonas débiles y periféricas que en las centrales. Las dos "segundas" ciudades francesas ofrecían dos casos extremos, mientras Lyón tenía una comunidad urbana (Courly) potente, la primera ciudad francesa y una de las primeras de Europa que se dotó de un plan estratégico, Marsella vivía de espaldas a su región y no disponía de una mínima estructura metropolitana. En otros casos la comunidad urbana era poco eficaz por sus reducidas dimensiones (Nantes por ejemplo, que no se articulaba con Saint Nazaire) o por la dificultad de acordar la comunidad urbana con la ciudad principal (Lille).

Exponemos a continuación el modelo de creación de las **Aglomeraciones urbanas y metropolitanas** a partir del proceso generado por tres leyes del gobierno presidido por Lionel Jospin.

Leyes que rigen la reforma de 1999-2002
Ley de Ordenación y Desarrollo Sostenible del Territorio o Ley Voynet (1999)
Ley de las Aglomeraciones o de Fortalecimiento y Simplificación de la Cooperación Intermunicipal (1999)
Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (2000)

La nueva legislación ha incitado un proceso de "aglomerización" espectacular. En pocos meses se han constituido las dieciséis aglomeraciones metropolitanas o "comunidades urbanas" de más de 500.000 habitantes (las últimas han sido Marseille y Toulouse, históricamente reticentes a integrarse). También se han constituido aglomeraciones en las áreas de urbanización menos intensas y sin una gran ciudad polarizadora, denominadas "comunidades de aglomeración" pues la legislación establece también mecanismos para constituir aglomeraciones para áreas con un mínimo de 50.000 habitantes (existen ya "instituidas" 120). Dos años después de ser aprobadas las leyes, más del 90% de la población francesa vive en el marco de las aglomeraciones.

París, municipio y departamento a la vez, ciudad-capital dotada de gobierno propio y elegido solamente desde 1977 (más de un siglo "castigada" por haber generado la experiencia revolucionaria de la ”Commune” en 1871) es el centro de una aglomeración constituida por un continuo denso y aglomerado organizado en municipios y cuatro departamentos y de una región estrechamente articulada compuesta por la ciudad

capital, los cuatro departamentos de su periferia inmediata y cuatro departamentos más. La ciudad de París a su vez está "descentralizada" en veinte distritos (*arrondissements*).
La región de la Isla de Francia, con una población próxima a los 12 millones de personas, presenta una situación muy compleja. En total la componen 1.281 municipios que pueden dar lugar a 300 aglomeraciones de más de 50.000 habitantes. Actualmente existe ya una multiplicidad de estructuras intermunicipales, más de mil, aunque muchas poco potentes o muy especializadas; en cambio, existen unas cuarenta con fiscalidad común y la aplicación de la nueva legislación ha generado una aceleración de la intercomunalidad.

Esta complejidad aumenta si se tiene en cuenta la importancia que tienen en la región parisina **las *villes nouvelles*** gestionadas por entes estatales y plurimunicipales y los entes paraestatales de gestión de los transportes (RATP), de la vivienda pública (Office HLM), del agua, etc., además de los ministerios del Estado que consideran la ciudad como "su territorio" y tienen las competencias principales sobre él.

Sin embargo, la **nueva legislación** parece poder convertirse en un mecanismo de racionalidad de este panorama complejo, propio, por otra parte, de las grandes regiones metropolitanas (en Nueva York pueden evaluarse en unos 2.000 los entes públicos o parapúblicos actuantes). La articulación entre Estado, región y aglomeraciones se realiza por el triple juego de los contratos (de región, de aglomeración y locales), de los esquemas de coherencia territorial a los cuales deben adaptarse las diferentes escalas de planificación territorial y sectorial y de la cofinanciación de los proyectos de interés "comunitario" (o de aglomeración), lo cual exige la unificación fiscal en el ámbito de la aglomeración.
Se debe notar la flexibilidad del proceso de aglomeración: por una parte, no se da un proceso uniformista de transferencia de competencias de los municipios a las aglomeraciones; por otra, en relación con cada proyecto, cada municipio puede decidir si es de su "interés" participar en él o no (sin perjuicio de su participación en la financiación de la aglomeración y de los proyectos que ésta apruebe mayoritariamente).

El primer problema que se plantea es la definición del **perímetro de la aglomeración**, que, obviamente se vincula al tipo de competencias (que veremos enseguida) pero ello no resuelve el tema.
En primer lugar, no existe un ámbito que integre todas las funciones, es decir, que sea el óptimo para todas las competencias y servicios (suponiendo que exista uno óptimo para cada una de ellas) de carácter metropolitano.
En segundo lugar, siempre debe optarse entre dos tipos de perímetro, que de manera un tanto simplista se puede expresar entre el pequeño y el grande. El pequeño corresponde a la ciudad central y a su periferia inmediata, al continuo urbano, es el más adecuado para la gestión de servicios comunes, para la fiscalidad integrada, para la concertación de las políticas públicas integrales, especialmente las sociales y de vivienda. Es el ámbito por el que tiende a optar la **Ley de Aglomeraciones o de Intercomunalidad**. El ámbito grande incluye la región urbana, áreas rurales o vacías, incluso centros secundarios. Se trata de un territorio-proyecto apto para la concertación de proyectos de infraestructura de grande o mediana escala (sean de comunicaciones, áreas de atracción de inversiones, de nueva centralidad, etc.). Es la opción de la **Ley de Ordenación y Desarrollo Sostenible.** En tanto que **la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana**, mediante los esquemas de coherencia territorial, parece adaptarse a los dos tipos de ámbitos.

Y, por último, la determinación del perímetro supone el acuerdo de los municipios del área. La solución que propone la legislación francesa equilibra la libre voluntad de los municipios, o por lo menos de su mayoría, y la coherencia del territorio. Si los dos tercios de los municipios representando la mayoría de la población o la mitad de los consejos municipales representando los dos tercios aprueban el perímetro, los otros municipios comprendidos en el ámbito deben incorporarse a la aglomeración.

El segundo problema se refiere a la definición de las **competencias.** La legislación establece tres tipos de competencias: obligatorias, opcionales y libres.

Las competencias obligatorias deben ser asumidas en su totalidad, afectan especialmente a la ciudad central y en teoría deberían beneficiar a los municipios de su periferia. Son cuatro competencias de carácter amplio:

- De ordenación o planificación territorial: esquema director integral y esquemas sectoriales; creación y gestión de zonas de ordenación concertada de interés metropolitano; organización de los sistemas de transportes.
- De desarrollo económico: creación y gestión de áreas industriales, comerciales, turísticas, terciarias, artesanales, portuarias y aeroportuarias de interés metropolitanos; iniciativas destinadas a promover el crecimiento y el empleo del conjunto del territorio.
- De vivienda, con el fin de garantizar el equilibrio social en el territorio metropolitano (la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana establece que los programas locales o municipales y metropolitanos deberán proyectar un mínimo de un 20% de vivienda social); programas específicos de vivienda para grupos vulnerables y operaciones de mejora de conjuntos degradados.
- De integración urbana: contratos interinstitucionales de desarrollo urbano y de inserción económica y social; políticas locales de prevención de la delincuencia y de seguridad urbana.

Las competencias opcionales son cinco y en el proceso de constitución de la aglomeración los municipios deben elegir por lo menos tres, lo cual supone, como en el caso anterior, renunciar a ejercerlas directamente. Son las siguientes: Creación y mantenimiento de la red viaria y de los parques de estacionamiento de interés común; Saneamiento; Agua; Medio ambiente: contaminación del aire y acústica, reciclaje y eliminación de residuos; Creación y gestión de equipamientos culturales y deportivos de interés común

Las competencias libres serán aquellas que el consejo de la aglomeración decida poner en común según el reglamento que éste haya aprobado.

La **organización** de la aglomeración parte de la concepción, especialmente novedosa en el caso francés, de reconocer la autonomía y la capacidad de autogobierno de la aglomeración.

En consecuencia, se deja el tipo de organización al acuerdo de los municipios implicados, una vez decidido su ámbito territorial o perímetro y la elaboración de la norma que regula el Consejo de Aglomeración. La ley fija, sin embargo, un plazo de tres meses para ello.

El acuerdo entre consejos municipales puede ser sustituido por una distribución de puestos en **el Consejo de Aglomeración** proporcional a la población de cada municipio, en este caso cada consejo municipal elegirá a sus representantes por mayoría cualificada de dos tercios. En ambos casos cada municipio deberá disponer por lo menos de un puesto en el Consejo y ninguno podrá disponer de más de la mitad de los escaños.

Asimismo se establece la obligatoriedad de constituir un **Consejo de desarrollo** de carácter participativo, con funciones consultivas, en especial en todo lo que se refiere a la formulación y al seguimiento del **Proyecto de aglomeración**, que es el plan estratégico o programa de actuación que está en la misma base de constitución de la aglomeración. La composición del Consejo de Desarrollo será definida por el Consejo de Aglomeración y una vez constituido aquél será éste el que regule su funcionamiento.

Cabe destacar dos importantes instrumentos de la legislación francesa: el Proyecto de aglomeración y el Contrato de aglomeración.

El Proyecto de aglomeración forma parte del mismo proceso constitutivo de la aglomeración y de sus organismos. Los municipios en el marco de este proceso definen a la vez perímetro, competencias, organización y financiación, las opciones estratégicas de desarrollo económico y social, así como las formas espaciales y los proyectos estructurantes territorializados de este desarrollo.

El Proyecto de aglomeración se elabora en diálogo con los servicios del Estado, que indica cuáles son sus opciones estratégicas para el territorio concernido, según criterios de desarrollo solidario y sostenible. Sobre esta base se realizará luego el Contrato de aglomeración con el Estado.

La aglomeración, según la lógica político-administrativa del Ministerio del Interior, tiende entonces a confundirse con el "área urbana" de la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana y el Proyecto de aglomeración con el esquema de coherencia de dicha ley. El desarrollo del esquema de coherencia por sectores o zonas a su vez se confunde, en el caso de las "áreas urbanas" (metropolitanas) con la noción de *pays* (comarca) de la Ley de Ordenación y Desarrollo Sostenible.

El Proyecto de aglomeración es más un proceso que un programa con fecha de inicio y de fin, un proceso participativo para el que se ha previsto el Consejo de Desarrollo ya citado. La formalización del Proyecto se efectuará mediante **el Contrato** de aglomeración, que es un documento programático que define *partners*, proyectos, financiaciones y operadores ejecutivos. Así mismo tendrá su expresión territorial integral en el Esquema de coherencia, al cual deberán adecuarse los planes locales y sectoriales.

La formulación de contratos que rijan las relaciones entre el Estado y los entes locales y regionales y en este caso la aglomeración, que parece ser un *partner* fundamental, requiere por parte del Estado una reorganización para unificar su propuesta, que concierne a ministerios, direcciones generales y entes autónomos distintos.

El Gobierno ha debido crear una **estructura interministerial** entre los tres ministerios implicados en la aplicación de las leyes mencionadas (Interior, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y Equipamiento) y el Ministerio delegado para la Ciudad, más las direcciones generales de Administración, de Urbanismo-Vivienda-Construcción, y de Colectividades Locales y los delegados de Ordenación del Territorio y Acción Regional y de la Política para la Ciudad. En función de estos últimos se ha creado un Comité de Directores para el Desarrollo.

Nos encontramos ante un proceso en vías de desarrollo y no es posible aun sacar conclusiones. Por otra parte el extraño resultado de las elecciones presidenciales del año 2002 generó una presidencia pasiva. Chirac fue elegido presidente con más del 80% de los votos frente al candidato de la extrema derecha Le Pen. En esta amplia mayoría había una mayoría opositora que votó el mal menor. El quinquenio 2002-2007 se ha caracterizado por el inmovilismo.

IV. El desafío metropolitano hoy, una reflexión europea y latinoamericana

Un conjunto de factores ha revalorizado la importancia política de regiones y grandes ciudades (o sistemas de ciudades):

a) La globalización económica y cultural con el consiguiente debilitamiento de los estados "nacionales" y la aparición de estructuras políticas supraestatales ha provocado un nuevo reparto de cartas en el mundo, en el cual las regiones y ciudades encuentran nuevas oportunidades y desafíos.
b) La urbanización regionalizada y el paso de aglomeraciones metropolitanas a regiones urbanas con un gran centro que articula una red de centros pequeños y medianos (o un sistema de ciudades relativamente equilibrado como en el centro de Italia o en el País Vasco) que se posicionan como actores en la vida política, económica y cultural nacional e internacional.
c) La consolidación de las regiones como espacios socioeconómicos significativos, por las sinergias que en ellos se producen, como ámbito de las políticas públicas integradas y como ámbitos de cohesión social y de desarrollo sostenible.
d) La reacción política que se produce en las sociedades regionales que exigen una cuota de autogobierno tanto para decidir sobre las políticas públicas (de promoción económica, sociales y culturales, ambientales) de su ámbito, como para hacerse escuchar en niveles superiores que toman decisiones que los afectan (por ejemplo, sobre grandes infraestructuras o sobre formas de apoyo a actividades económicas), tanto en ámbitos estatales como supraestatales.

Esta reacción política se apoya muchas veces en la reivindicación de identidades culturales y lingüísticas acentuadas por la necesidad de afirmar la diferencia ante las tendencias homogeneizadoras de la globalización.

En algunos, o bastantes, casos la reivindicación política de autogobierno y la afirmación de la identidad cultural configuran un sentimiento de pertenencia nacional o de nacionalidad que puede incluso cuestionar la inserción en el marco estatal existente. Por otra parte, la globalización acentúa la amplitud de las migraciones y la constitución de regiones caracterizadas por el multiculturalismo, en algunos casos sin que hubiera tradición de ello.

Asimismo las grandes ciudades o áreas metropolitanas, conscientes de su importancia en el espacio regional, estatal y en muchos casos continental o mundial desarrollan estrategias propias en todos estos ámbitos, desde la constitución informal de regiones estratégicas (Barcelona-Montpellier-Toulouse, etc.) y eurociudades transfronterizas (Copenhague-Malmoe, Lille-Bruselas, San Sebastián-Bayona) hasta la multiplicidad de fórmulas de gestión local plurimunicipal.

Todos estos factores hacen necesario replantear la cuestión de la ciudadanía como estatus de igualdad en cuanto a derechos y deberes de los habitantes de un territorio.

La urbanización metropolitana constituye hoy un nuevo desafío a la ciudadanía. La globalización ha revalorizado la ciudadanía de ciudad, de proximidad, como contrapunto indispensable. Por otra parte, un

conjunto de factores ha generado una cierta crisis de ciudadanía en el ámbito metropolitano: las dinámicas urbanas ante la dispersión o difusión en el territorio, el solapamiento y la multiplicidad de instituciones en el mismo, la no correspondencia entre los ámbitos de representación y los de decisión o gestión, la distancia entre los gobiernos locales de los grandes municipios y los ciudadanos, por no citar el tecnocratismo de los entes metropolitanos no representativos (o de representación indirecta con escaso control social). La descentralización municipal en las grandes ciudades y la creación de nuevas estructuras metropolitanas más abiertas y flexibles (regiones urbanas inglesas, aglomeraciones francesas, mancomunidades de municipios metropolitanos italianos) han sido dos respuestas interesantes. También se han desarrollado múltiples mecanismos de participación ciudadana: en algunos casos innovadores en los procesos de planeamiento y programación (véanse los planes estratégicos concertados con la sociedad civil y la atractiva moda del presupuesto participativo) y en otros en la gestión de servicios o en la ejecución de proyectos (la llamada gestión cívica de equipamientos desde los aeropuertos hasta los equipamientos deportivos o culturales barriales, la creación y el mantenimiento de espacios públicos comunitarios, etc.).

En las ciudades de América Latina se demanda en la actualidad un nuevo pacto social urbano. Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta los años sesenta funcionó más o menos el pacto "nacional popular" (o "populista" según sus críticos) que en el ámbito urbano promovió una política de monumentalización de la ciudad, de actuaciones de vivienda y servicios en los barrios populares y de creación y animación de espacios públicos. Este pacto en un marco de redistribución de ingresos y casi pleno empleo que redujo los niveles de pobreza tuvo como resultado un progreso de la integración urbana y, por lo tanto, de la ciudadanía. En otras palabras, de socialización de los derechos y de reducción de la exclusión.

Las dictaduras militares de los setenta combinaron la represión sobre el espacio público, la realización de grandes infraestructuras fragmentadoras del tejido urbano y la expulsión de sectores populares de la ciudad central que ocupaba asentamientos informales o barrios degradados, bien porque los afectaban las obras infraestructurales, bien porque se propiciaban así ocasiones especulativas privadas. Esta política con más o menos miramientos también fue seguida por gobiernos locales conservadores tanto en el pasado (por ejemplo, México en los años setenta), como en el presente (por ejemplo, Sao Paulo).

Los gobiernos democráticos de los ochenta a la actualidad se han movido en una cierta confusión (con interesantes excepciones que ya han sido citadas), o si se quiere entre contradicciones en general no resueltas:

Por una parte, la conciencia de la necesidad metropolitana, por otra, la reafirmación del poder municipal surgido de la elección directa. Por un lado, la demanda descentralizadora, por otro, la prioridad de políticas públicas a corto plazo más viables desde una gestión centralizada.

Por una parte, la preocupación por el desarrollo económico, la oferta urbana competitiva, la atracción de inversiones del exterior, el marketing urbano, los grandes proyectos en general sectoriales o monofuncionales, la prioridad del automóvil utilizado por clases altas y medias. Por otra, la no-integración social, la acción pública dirigida a los barrios, la animación cultural popular, la calidad de vida, la participación ciudadana en el desarrollo urbano.

Estas contradicciones han dado lugar a políticas duales pero no equilibradas, puesto que el mercado ha hecho prevalecer las políticas fragmentadoras del tejido urbano, el urbanismo de productos aislados, el transporte privado, la terciarización de centralidades excluyentes, etc., sobre las políticas de espacio público socializado, de mixtura social y funcional, de transporte masivo de calidad, de centralidades y desarrollos polivalentes en áreas periféricas deterioradas o abandonadas, etc. En el mejor de los casos se ha hecho política economicista pesada por un lado y política social ligera por otro. Y casi siempre ha faltado una política urbana integrada.

Creemos que el actual momento histórico requiere la formulación de un nuevo pacto urbano que se exprese no únicamente, pero también mediante un nuevo urbanismo que tenga en cuenta las siguientes consideraciones:

A. La construcción del territorio metropolitano como territorio ciudadano estructurado, plurimunicipal, policéntrico, discontinuo incluso (para incorporar espacios rurales, verdes, vacíos), pero ámbito de planeamiento y coordinación de políticas públicas, de redistribución de ingresos, de movilidad y accesibilidad generalizadas. Por lo tanto, un territorio objeto de grandes proyectos urbanos constructores de ciudad, en el cual se dé un debate democrático sobre estos proyectos y sobre el escenario de futuro, sobre las localizaciones y sus impactos, sobre las nuevas centralidades y sobre los tejidos urbanos. En definitiva, sobre un marco físico que proporcione calidad y sentido a sus habitantes.
B. La prioridad a las formas urbanas que garanticen la sociabilidad, el espacio público a todas las escalas, la monumentalidad y la identidad ciudadana y barrial, el significado cultural y estético, la memoria colectiva, etc. La ciudad es un producto cultural complejo no reducible a unas cuantas funciones productivas o consumistas. Las infraestructuras urbanas, los servicios, la arquitectura, el diseño de los espacios públicos, la relación entre los edificios y sus entornos, etc. tiene un significado social.
C. Los programas públicos y los proyectos urbanos integran, no separan, objetivos económicos y sociales, ambientales y culturales. En ningún caso son admisibles políticas públicas urbanas que contribuyan o acepten la exclusión. El urbanismo no basta para eliminar la pobreza pero puede reducirla, puede contribuir a redistribuir ingresos mediante la localización y la calidad de los espacios públicos y los equipamientos, o puede generar empleos directa e indirectamente. El urbanismo, sobre todo, puede ser tremendamente eficaz para reducir la exclusión y paradójicamente el urbanismo moderno tiende muchas veces, consciente o inconscientemente, a aumentarla mediante las políticas que exaltan la competitividad, que facilitan la reconversión temático-consumista de los centros, que admiten (en vez de penalizar) los productos "autistas" (barrios cerrados, parques empresariales, etc.), que priorizan la vialidad para los automóviles en vez del transporte masivo de calidad.

Eliminar la pobreza requiere períodos largos, políticas múltiples, pero dispone a su favor de la existencia de sujetos sociales posicionados para luchar por ello. Eliminar la exclusión compete a las políticas públicas no

sólo mediante sus acciones, en urbanismo entre otras, sino también facilitando la emergencia de ciudadanos como sujetos de derechos reconocidos social y políticamente que puedan ejercer estos derechos en la ciudad, que puedan luchar por su total inserción en la vida urbana.

V. Conclusiones Territorios y ciudades: las nuevas dimensiones de lo urbano como desafíos de la gobernabilidad[86]

1. La organización de las áreas metropolitanas es una cuestión no resuelta. En casi todo el mundo, son raras las soluciones que se pueden considerar satisfactorias, es decir, que correspondan a los objetivos planteados y aun en estos casos son polémicas (por ejemplo, Toronto, Melbourne)[87]. Es también una cuestión heredada del pasado que corresponde a la etapa de la ciudad industrial y a la dialéctica centros-periferias que la caracterizaban. En la actualidad esta dialéctica también existe pero a una escala regional y es mucho más compleja. La tendencia actual es la constitución de regiones urbanizadas, discontinuas, con una diversidad de centros, de geometría variable y, por lo tanto, de delimitación integral difícil. En estos territorios prevalece la atomización institucional y los organismos de ámbito metropolitano suelen ser sectoriales y tecnocráticos, que difícilmente pueden desarrollar políticas integrales y promover la redistribución del gasto público.

2. La crisis de las soluciones "planificadoras" ha afectado especialmente a los ámbitos metropolitanos. La fragmentación política de éstos y la no existencia en la mayoría de los casos de una institución política fuerte y representativa ha creado un vacío regulador en el territorio que más lo requiere, sea cual sea la dimensión considerada. El planeamiento metropolitano es en la actualidad un desafío tanto institucional como conceptual, no puede ser simplemente una repetición a escala mayor del planeamiento regulador urbano tradicional. Se requiere una planificación territorial estratégica que combine normas básicas sobre los usos del suelo con decisiones públicas claras que den certidumbres a los actores sociales, en especial en lo que se refiere a grandes infraestructuras y equipamientos, comunicaciones, distribución de los operaciones de vivienda, mixtura social, localización de actividades productivas, de servicios y comerciales, cesiones de espacio público, etc.

---

[86] El autor resume en estos puntos, y a lo largo del artículo, las reflexiones suscitadas por su experiencia política y profesional. Fue vicepresidente ejecutivo del Área Metropolitana de Barcelona-Mancomunidad metropolitana de municipios de 1987 a 1991. Promovió la creación del Instituto de Estudios Metropolitanos en 1984 y fue consejero delegado de Presidencia hasta 1981. Es miembro del Consejo General del Plan Estratégico Metropolitano y del Plan Estratégico de Barcelona desde sus inicios a finales de los años 80. A petición de este organismo elaboró un extenso Informe sobre La gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo, que fue objeto de una publicación sintetizada en México (El Desafío Metropolitano, Borja, 2004).

[87] En Toronto el gobernador de Ontario propuso integrar en un solo municipio la ciudad de Toronto y los municipios del área aglomerada y convocó un referéndum. A pesar de que éste dio un resultado negativo el gobernador mantuvo su propuesta y se llevó a cabo la creación del Toronto metropolitano. En Melbourne el gobernador decidió suspender a las autoridades municipales del área metropolitana, se elaboró un nuevo mapa de organización territorial y se creó un ente metropolitano

3. La eficacia del planeamiento metropolitano dependerá en gran medida de la existencia de una institucionalidad política que pueda elaborar y gestionar el plan, dotada por lo tanto de representatividad democrática y de competencias y recursos suficientes para aplicar las normas, sancionar los incumplimientos, promover grandes proyectos de impacto metropolitano y redistribuir el gasto público. Las dinámicas metropolitanas, de escala regional, son en la actualidad muy fuertes y la inexistencia de esta institucionalidad y de un planeamiento eficaz agudiza los desequilibrios territoriales y las desigualdades sociales, multiplica las formas insostenibles de crecimiento y contribuye a generar una progresiva desestructuración de las sociedades urbanas.

4. Esta institucionalidad puede crearse a partir de la creación de un nivel político específico y nuevo dentro del entramado del estado. En principio, parece lo más "racional", pero plantea varios problemas: inflación institucional, dificultad de adecuarse a los ámbitos de geometría variable, tendencia a crear organismos tecnocráticos, etc. Otra solución es el aprovechamiento de los niveles supramunicipales existentes: provincias (Italia, España), departamentos (Francia), comarcas (España), condados (Gran Bretaña), regiones (en muchos países), comunidades autónomas (España), estados en países federales (como México o Brasil), provincias (Argentina, entidad similar a los estados de México o Brasil; Chile, demarcación de un órgano del Gobierno; en ningún caso equivalen a la provincia española que es una copia, como la italiana, del departamento francés) . La existencia de municipios con historia, legitimidad democrática y proximidad con la ciudadanía parece una realidad imprescindible. Cualquier solución debe apoyarse en los municipios, éstos deben estar representados y tener garantizado que serán escuchados en las políticas e instituciones metropolitanas. Pero la simple cooperación entre municipios está demostrando que no es suficiente para que funcione una política metropolitana que sea a la vez de desarrollo y redistributiva.

5. La solución de utilizar un nivel supramunicipal ya existente como los citados puede ser adecuada en ciertos casos, según sea la naturaleza y el tamaño de estos ámbitos, pero las inercias administrativas que suponen estas instituciones, su percepción social, su lejanía en unos casos de los municipios, en otros su dependencia de aquéllos, su inadecuación a los ámbitos territoriales metropolitanos, etc. hace muchas veces difícil esta reconversión, aunque no puede excluirse su utilidad en ciertos contextos (ciertas provincias en España e Italia, algunos estados en Brasil y México, etc.)

6. Como criterio general nos parece mejor optar por la vía **contractual**, sea entre municipios, sea entre entidades supramunicipales. Un acuerdo que en parte dependa de la voluntad de las partes y en parte esté regulado por ley con el fin de garantizar que se asumen competencias metropolitanas y se implementa un planeamiento eficaz. Se puede condicionar la financiación por parte del estado "central" a la asunción de estas competencias y al cumplimiento de determinados objetivos (contrato-programa). Sin embargo, la regulación "estatal" de lo metropolitano debe posibilitar la diversidad de modos de organización y de gestión para que se puedan adaptar a las características específicas de cada territorio.

7. El ámbito metropolitano presenta dos niveles, uno que requiere políticas múltiples, de planificación-programación, de gestión y ejecución, de participación y de proximidad, que abarca tanto al urbanismo como a la seguridad, las políticas sociales in extenso, la vivienda, etc. y que corresponde a competencias típicamente locales. Y otro, regional, más estratégico en cuanto a que afecta a los planes de infraestructura, a la preservación de espacios "naturales" y agrícolas, al repensar el urbanismo para la escala de la ciudad "postindustrial", etc. y debe implicar necesariamente a instituciones locales y regionales y casi siempre estatales.

Sin entrar ahora a delimitar estos dos ámbitos sí que creemos importante definir algunos criterios que nos parecen comunes, como son:

a) Optar por modalidades consorciales basadas en la adhesión de los municipios y en la flexibilidad de competencias que asume el ente metropolitano, es decir, evitar la imposición generalizada y el uniformismo. Incluso se pueden adoptar fórmulas a la carta o que en cada caso se deba aprobar si un plan, programa o proyecto es de interés "metropolitano" o de interés "local" (municipal).

b) Parece necesario que en ambos niveles deba establecerse un plan "estratégico" que represente un esquema director de coherencia que condicione la aprobación definitiva de planes locales y la cofinanciación de programas y proyectos por parte de los organismos metropolitanos o los regionales y estatales.

c) En el nivel de la aglomeración o área metropolitana estricta debe elaborarse, mediante procesos participativos amplios, un verdadero proyecto de ciudad, en tanto que en el nivel regional de geometría variable es preciso un acuerdo interinstitucional especialmente sobre los grandes proyectos infraestructurales de futuro.

En el marco de los procesos de globalización el ámbito regional metropolitano es el que define la competitividad y el desarrollo sostenible del territorio, el de la gestión de los servicios urbanos básicos y de la cohesión social y en consecuencia de la gobernabilidad y de la nueva cultura ciudadana. El desafío metropolitano es uno de las grandes cuestiones pendientes para el mundo urbanizado[88].

---

[88] Ver François Ascher (2001 Y 1995) y Jordi Borja (2003)

Ciudades Metropolitanas y gobernabilidad (contribución terminológica)

Esta nota es de carácter propositivo y se basa en la experiencia política y profesional del autor, que fue en los años 80 director ejecutivo del área metropolitana de Barcelona y luego ha trabajado como consultor en estos temas en distintos países europeos y latinoamericanos (Francia, Italia, Argentina, México, Brasil, Colombia, etc.). Debido al carácter personal de esta nota, formalmente distinta del conjunto del texto, se incluye como Anexo.

La nueva realidad metropolitana

Es preciso hacer, en teoría por lo menos la distinción entre la aglomeración (área metropolitana clásica, la ciudad central y su periferia inmediata, el continuo urbano, área de los desplazamientos cotidianos) y la región metropolitana (discontinua, estratégica, policéntrica.).

Sin pretender normar las funciones que corresponden a los dos niveles teóricos expuestos apuntamos unos criterios derivados de casos estudiados y de un cierta lógica de gestión:

<u>Primer nivel (aglomeración strictu sensu)</u> - dominan los servicios comunes (agua, transportes, policía..) y los proyectos sociales y de desarrollo urbano inmediatos y de mediana escala (vivienda, renovación urbana, renovación de áreas obsoletas, etc.) Es un ámbito de gestión local supramunicipal, no solo intermunicipal.

<u>Segundo nivel (la región metropolitana)</u> - ámbito de planeamiento más estratégico que regulador, que funcionará según una geometría variable pero que requiere un territorio estable de concertación. Hay que priorizar los grandes proyectos metropolitanos, principalmente de carácter infraestructural, los "esquemas de coherencia" o planes de sistemas básicos, las reglas destinadas a garantizar los equilibrios del desarrollo urbano.

En cualquier caso los programas y proyectos deben encontrar la escala territorial adecuada, tanto en lo que se refiere a los proyectos urbanos y a los programas sociales, en los que el nivel de "aglomeración" predominará, como en los planes y proyectos infraestructurales y de desarrollo económico, mas propios de la región urbana.

El nivel aglomeración requiere planeamiento y gestión, base fiscal común y políticas redistributivas y reequilibradoras, organización política representativa (de elección directa o indirecta y con presencia de todos los municipios).

El nivel regional puede apoyarse en un plan estratégico regional compartido con el gobierno estatal, es de geometría variable y puede ejecutarse mediante un catálogo de programas y proyectos y la coordinación de las inversiones de las entidades concertadas que pueden ser de naturaleza diversa (Estado y municipios, consejos provinciales o equivalentes y entidades metropolitanas, consorcios, etc.).

El nivel aglomeración o área metropolitana chica puede consolidarse mediante un proceso político-cultural con un plan estratégico "sui generis" más orientado por la calidad de vida, la cohesión social, la sostenibilidad, el desarrollo de una diversidad de centralidades y la gobernabilidad democrática que por la competitividad y los grandes proyectos infraestructurales. Las grandes infraestructuras si no están aun realizadas o programados, deben estar integradas en el planeamiento estratégico regional o de gran escala.

La Gobernabilidad
Esta nueva realidad metropolitana, de dimensiones diversas no permite una solución única. Sin embargo la articulación de las políticas públicas hace necesario definir un "territorio" concreto.
El territorio "vivido" no es el territorio "estratégico". Una estructuración política representativa, con capacidad de desarrollar políticas públicas integradas y redistributivas, probablemente debe apoyarse más en el territorio vivido presente que en el estratégico futuro.

El reto político es construir estructuras democráticas que correspondan a estos nuevos territorios.
Aglomeración – es necesario encontrar fórmulas de democracia representativa fuerte, complementada por múltiples formas de democracia deliberativa y participativa.
Región Metropolitana – deberá completar los mecanismos de concertación y de contractualización interinstitucional propios del ámbito metropolitano de "gran escala" o estratégico con mecanismos participativos originales y en muchos casos ad hoc (para grandes proyectos específicos o determinadas campañas) y en otros estables, como los Consejos de desarrollo de la ley francesa.
Para impulsar este proceso de planeamiento y gestión se requieren entidades publicas o mixtas especificas. El nivel aglomeración o área metropolitana tradicional requiere seguramente una entidad política representativa, basada en los gobiernos o consejos municipales o de elección directa, con capacidad de gestionar servicios comunes y con objetivos redistributivos. En cambio el nivel regional supone crear un marco de concertación entre Instituciones públicas de niveles distintos, mecanismos específicos y diversificados de cooperación publico-privada y de participación y agencias operativas para proyectos o programas estratégicos. Por ejemplo:
Consejo metropolitano de aglomeración – Entidad política local formada por el gobierno de la ciudad central (ciudad y delegaciones o distritos) y por las Alcaldías metropolitanas. Asume las competencias de planeamiento urbano y de gestión de servicios urbanos, sobre la base de un plan de desarrollo sostenible y de integración social. Gestiona los problemas y servicios sociales, culturales y de procesos económicos que acuerden los Municipios.

Consorcio de Región Metropolitana. Cuando existe el Departamento o Provincia y el ámbito es adecuado, el Consorcio puede sustituir o ser adaptado a este nivel intermedio o a la Región-plan propia del planeamiento de los años 60 y 70. También puede crearse ad hoc un Consejo compuesto por representantes de los entes locales de la región metropolitana en el que participarán eventualmente representantes de las Instituciones regionales o estatales. Tendría a su cargo la elaboración de un plan estratégico y el diseño de un o varios Consorcios o agencias con instituciones y organizaciones económicas, sociales, profesionales, culturales y universitarias, encargado de la gestión del mismo, con un rol de coordinación de los planes inversores de las instituciones y de seguimiento de los programas y proyectos aprobados.
El Estado debiera tener la capacidad de elaborar propuestas propias, concretas y transversales, basadas en valores y objetivos ampliamente consensuados y legitimados, en sus relaciones con las regiones, las áreas metropolitanas o las aglomeraciones.

En el caso de las áreas urbanas metropolitanas más extensas, discontinuas y policéntricas, parece razonable establecer una diversidad de contratos entre el estado y los entes territoriales a partir de un tronco común concertado con la región o con la aglomeración según los casos.

Las políticas metropolitanas contractualizadas, precisamente por su ambición y por que en ellas hay invertidos recursos y objetivos de poblaciones diversas, y también por que la multiplicidad de partners puede conducir a una cierta difusión de responsabilidades, deben ser objeto de un seguimiento y de una evaluación periódica rigurosos.

El Estado debiera ver en estos procesos de planificación integral y de programación contractualizada una oportunidad de reformar sus servicios haciéndolos más ligeros y operacionales, más impulsores y de apoyo técnico que de gestión directa o de tutela burocrática, más transversales que sectoriales, en definitiva conectados políticamente con el territorio pero sin pretender ocuparlo administrativamente.

Bibliografía metropolitana

GENERAL

AMPE, Francis. *Les agglomérations. Documentation Française*. DATAR, Paris 2002

ASCHER, François. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. L'Aube. Paris 2001 (en español: Alianza Ed., Madrid, 2002)

BORJA, Jordi. Informe sobre la gobernabilidad de las Áreas metropolitranas en el mundo actual. El desafío metropolitano. PUEC-UNAM, Mexico 2004

BORJA, Jordi. *La ciudad conquistada.* Alianza Ed., Madrid, 2003

BORJA, Jordi and CASTELLS, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* Editorial Taurus, Madrid 1997. México 2000.

CARRIÓN, Fernando (coor) *Ciudades y políticas urbanas.* CODEL, Quito. 1992.

CASTILLO, Juan Carlos / SALAZAR, José. *La planeación urbanística en Colombia – evolución y perspectivas*. Ministerio de Desarrollo Económico / Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano Y Agua Potable / Proyecto de Apoyo a la Gestión Urbana, Bogotá, 1995.

FREIRE, Mila; STERN, Richard (eds) The Challenge of Urban Government. Policies and Practicies, The Wold Bank Institut, Washington, DC, 2000

HALL, Peter and HAY, David *Growth Centres in the European Urban System*, Heinemann, London, 1980

HALL, Peter y PAIN, Kathy. *The polycentric metropolis.* Ed. Earthscan, London 2006

HERCE, Manuel y MAGRINYÀ, Francesc. *La ingeniería en la evolución de la urbanística.* Edicions UPC, Barcelona, 2002.

IAURIF-CAISSE DEPOTS, *L'intercommunalité en Il de France,* IAURIF, Paris, 2001.

MINISTERE de l'Équipement. Documentation Française. *La loi Solidarité et Renouvellement Urbain.* France, Marzo 2000.

OCDE, *Citizens for citizens. Improving Metropolitan Governance*. París, 2001.

RODRÍGUEZ, Alfredo / WINCHESTER, Lucy. *Ciudades y gobernabilidad en América Latina.* Ediciones Sur, Santiago de Chile. 1997.

RUEDA, S. Y GARCIA ESPUCHE, A. (eds.). *La ciudad sostenible*. CCCB, Barcelona, 1999.

STREN, Richard; KJELLBERG, Judith (Eds) *Urban reserch in the developing world vol. n*º 4. *Perspectives on the City.* Center for Urban & Community studies. University of Toronto, 1995

SUR Profesionales Consultores. *Descentralización y gestión de áreas metropolitanas.* Santiago de Chile. Mayo 2000.

VAN DER BERG, Leo et al. *Urban Europe: A study of Growth and Decline,* Pergamon Press, Oxford. 1982

CASO ESPAÑOL

ALMOGUERA, Pilar: *El Área de Sevilla Como Sistema Metropolitano*, Universidad de Sevilla e Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, 1989

ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA, Transformacions urbanitzadores 1977-2000, Barcelona 2005

BORJA Jordi; MUXÍ, Zaida (Ed.) *Urbanismo en el siglo XXI. Una visión crítica.* Edicions UPC, Barcelona, 2004 (estudios sobre Madrid, Valencia, Bilbao y Barcelona)

BUSQUETS, Joan. *Barcelona, La construcción urbanística de Barcelona. Ediciones del Serbal,* Barcelona, 2005

ESTEBAN, Marisol. *Bilbao, luces y sombras del titanio: el proceso de regeneración del Bilbao Metropolitano,* UPV/EHU, Bilbao, 1999

FONT, Antonio et al. *La construcció del territori metropolità. Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona.* MMAMB, Barcelona, 1999

FONT, Antonio, INDOVINA, Francesco and PORTAS, Nuno, *The explosion of the city. Morphologies, observations and motions*.COAC, Barcelona 2004 (además de España se estudian los casos de Francia, Italia y Portugal)

GAJA DÍAZ, Fernando (ed.) *Pensar València. Taller XXI d'urbanisme,* UPV, 2003

ITUR – *Áreas Metropolitanas en Crisis.* MOPU, Madrid, 1997

LEIRA, Eduardo and QUERO, Damián "Bilbao. Territorio y regeneración productiva" *Estudios Territoriales.* Vol 39. pp.117-129, 1992

MUÑOZ, Francesc "La producció del territori de baixa densitat." *Elements de debat territorial* n. 21, Diputació de Barcelona, 2005

NAREDO, José María (dir.) *Composición y valor del patrimonio inmobiliario en España,* Ministerio de Fomento, 2002

NEL·LO, Oriol. "Spain" in Van der Berg, L. Et al. (eds.) *National Urban Policies in the European Union. Survey fort he 15 Member States.* Avenbury, Aldershot, 1998.

NEL·LO, Oriol *Cataluña, ciudad de ciudades,* Milenio, Lleida, 2002.

NEL·LO, Oriol. "Las ciudades españolas en el umbral del siglo XXI". *Papers, Regió Metropolitana de Barcelona*, num 42, 9-62pp. 2004

ROCA CLADERA, Joseph *Estudio sobre la delimitación de áreas metropolitanas*. Ministerio de Medio Ambiente. Centre de Política de Sòl i Valoracions, Barcelona. 1998

ROCH, Fernando "La construccion del espacio residencial y el mercado inmobiliario" *Papeles de Economía*, n. 18, 1999

RODRÍGUEZ, Alonso "Planning the revitalisation of and old industrial city: urban policy innovations in Metropolian Bilbao (Spain) in Demasiere, C and Wilson, P.A. (eds.) *Local economic development in Europe and Americas*. Mansell. London, 1996

ROSELLÓ VERGER, Vicent et al. *La comarca de l'Horta. Área Metropolitana de Valencia.* Generalitat Valenciana, Valencia, 1988

TERÁN, Fernando de: "Historia del urbanismo en España III, siglos XIX y XX". Editorial Cátedra, 1999

ZARATE MARTIN, Antonio "Un modelo suprametropolitano de Urbanización" *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* vol 23. pp: 283-304, 2003

ZOIDO, Florencio "El hecho metropolitano en Andalucía. Consideraciones sobre su funcionalidad ordenación e institución". *Cuadernos Económicos de Granada,* nº 5, p. 43-57. 1996

SEGUNDA PARTE: ESPACIO PÚBLICO Y DERECHO A LA CIUDAD

CAPÍTULO IV: La ciudad como espacio público y el movimiento ciudadano*

I. LA CIUDAD COMO ESPACIO PÚBLICO

1. La Urbanización contra la ciudad: la crisis del espacio público.

La ciudad es ante todo el espacio público, el espacio público es la ciudad. Es a la vez condición y expresión de la ciudadanía, de los derechos ciudadanos. La crisis del espacio público se manifiesta en su ausencia o abandono o en su degradación, en su privatización o en su tendencia a la exclusión. Sin espacio público potente, integrador socialmente, articulador física y simbólicamente, la ciudad se disuelve, la democracia que se pervierte, el proceso histórico que hace avanzar las libertades individuales y colectivas se interrumpe o retrocede, la reducción de las desigualdades y la supremacía de la solidaridad y la tolerancia como valores ciudadanos se ven superados por la segregación y por la codicia, por el egoísmo y la exclusión.

La consideración histórico-cultural del espacio público como una dimensión fundamental de la democracia política y social.
El espacio público expresa la democracia en su dimensión territorial. Es el espacio de uso colectivo. Es el ámbito en el que los ciudadanos pueden (o debieran) sentirse como tales, libres e iguales. El donde la sociedad se escenifica, se representa a sí misma, se muestra como una colectividad que convive, que muestra su diversidad y sus contradicciones y expresa sus demandas y sus conflictos. Es donde se construye la memoria colectiva y se manifiestan las identidades múltiples y las fusiones en proceso. El espacio público democrático es un espacio expresivo, significante, polivalente, accesible, evolutivo. Es un espacio que relaciona a las personas y que ordena las construcciones, un espacio que marca a la vez el perfil propio de los barrios o zonas urbanas y la continuidad de las

* Este capítulo se divide en dos partes como indica el título del capítulo

distintas partes de la ciudad. Este espacio es el que hoy está en crisis. Y su decadencia pone en cuestión la posibilidad de ejercer el "derecho a la ciudad**".**

Derecho a la ciudad y espacio público democrático son dos caras de la misma moneda.

La cultura política y urbanística actual ha revalorizado ambos conceptos en nuestra época pero las prácticas institucionales y mediáticas lo cuestionan. Las dinámicas dominantes en las ciudades del mundo desarrollado tienden a debilitar y privatizar los espacios públicos. De nada sirve el análisis crítico y menos aún el lamento nostálgico del pasado si no enfrentamos las dinámicas económicas, políticas y culturales que producen esta urbanización sin ciudad y la desnaturalización del espacio público.

La crisis del espacio público es resultado de las actuales pautas urbanizadoras, extensivas, difusas, excluyentes y privatizadoras. La fuerza de las actuales pautas urbanizadoras producen espacios fragmentados, lugares (o no-lugares) mudos o lacónicos[89], tierras de nadie, guetos clasistas, zonas marcadas por el miedo o la marginación. El espacio público en estas extensas zonas de urbanización discontinua y de baja densidad prácticamente desaparece, los ciudadanos quedan reducidos a habitantes atomizados y a clientes dependientes de múltiples servicios con tendencia a privatizarse.

La disolución de la ciudad en las periferias se complementa con la especialización (social y funcional) de los centros urbanos y de gran parte de la ciudad compacta. Dos fenómenos que fueron anunciados hace ya algunas décadas (ver Jane Jacobs y Françoise Choay citadas más adelante. Los espacios públicos pierden sus cualidades ciudadanas para convertirse en espacios viarios, o en áreas turísticas y de ocio o museificadas, o centros administrativos vacíos y temidos al anochecer, o en calles o barrios cerrados (que no solo existen en las periferias de baja densidad), o en plazas vigiladas (video-vigiladas) en las que se suprimen los elementos que favorecen el estar (los bancos) o se crean obstáculos físicos para evitar la concentración de personas. Las calles comerciales animadas y abiertas se substituyen progresivamente por centros comerciales en los que se aplica "el derecho de admisión". Y los centros y barrios que no se transforman siguiendo estas pautas devienen espacios de exclusión olvidados y a veces criminalizados. O, en sentido

[89] Expresión de Richard Ingersoll en "Tres tesis sobre la ciudad", Revista de Occidente nº 185, 1996.

contrario, se gentrifican y excluyen a los sectores populares, primero como residentes y luego como usuarios.

Este modelo de urbanización es un producto de la convergencia de intereses característicos del actual capitalismo globalizado: capital financiero volante y perseguidor de un lucro cortoplacista articulado con el sistema financiero local, legislación favorable a la urbanización difusa y al boom inmobiliario y propiedad privada del suelo con apropiación por parte de los agentes privados de las plusvalías resultantes del proceso especulativo. Los gobiernos locales y regionales a su vez facilitan estas dinámicas pues compensan la insuficiencia de recursos en relación a las demandas mediante la venta de suelo público, la permisividad urbanística y el cobro de las licencias de construcción. Y cierra el círculo el bloque "cementero" ("il blocco edilizio", concepto que se puso moda en el pensamiento urbanístico italiano de los 70) de promotores y constructores que reciben créditos fáciles del capital financiero y que a su vez estimulan el afán inversor de los sectores medios y bajos que obtienen a su vez créditos mediante hipotecas basura. Un círculo vicioso que cuando encuentra obstáculos legales o sociales practica impunemente la corrupción de los gobiernos locales[90]

Estas pautas de urbanización vienen reforzadas por el afán de distinción de clases altas y medias que buscan marcar su imagen diferenciada y privilegiada y a la vez la protección de áreas exclusivas: Por su parte los sectores bajos o medios-bajos se afanan en conseguir una seguridad (ilusoria) que creen encontrar en la propiedad del suelo o de la vivienda como ahorro para el futuro pero altos costos en el presente, el mito que el suelo y la vivienda siempre aumentará y siempre podrán ir pagando el crédito. Los gobiernos locales a su vez, cómplices por acción o por omisión, encuentran en la urbanización una fuente de ingresos y un cierto apoyo social. La cultura urbanística heredada del movimiento moderno que había decretado "la muerte de la calle" sirve de coartada a muchos profesionales para justificar su necesaria participación en el festín.

Pero la fiesta ha terminado: La urbanización en los próximos años no podrá seguir las mismas pautas. Sería lógico que se impusiera un cambio radical. Por razones de

[90] Ver la obras citadas más adelante de Neil Smith y otros "Después del neoliberalismo…" que presenta un sintético panorama en distintos países y para el caso español las obras de Emmanuel Rodríguez e Isidro López y de José Manuel Naredo y Antonio Montiel.

despilfarro de recursos básicos y de altos costes sociales. Por la irresponsabilidad especulativa con la que actúa el capitalismo financiero global. Porque es esperable que se produzca una reacción de la sociedad que exigiera a los gobiernos que asuman su responsabilidades, su obligación de regular tanto a las agentes financieros como a los grandes actores inmobiliarios que han recibido cuantiosas ayudas de dinero público para salir del atolladero por ellos mismos provocado. Porque el malestar debiera derivar en movilizaciones sociales de los principales afectados por la crisis, las mayorías populares, que han perdido ahorros y/o empleo, y que exigirán el abandono de las políticas neoliberales que han provocado esta crisis.

Los profesionales y en general los intelectuales tienen una especial responsabilidad en la conversión de la crisis en oportunidad de cambio en un sentido democrático. Les corresponde contribuir a desarrollar un pensamiento crítico radical y proponer alternativas posibles y deseables. Lo cual requiere situarse fuera de la lógica de la política institucional (gobiernos gestores, cúpulas partidarias de partidos integrados en el sistema) y de la cultura oficial académica que predomina hoy en las Universidades. La política y la academia oficiales se caracterizan por un conservadurismo a ultranza. Los responsables políticos no saben ni quieren saber otra cosa que la vuelta a la situación anterior. Y la vida académica actual ha olvidado su responsabilidad social y ha degenerado al limitarse a producir un saber reproductivo, cada vez más alejado de las realidades, substituidas por la metodología formalista y por la sumisión a las revistas indexadas acorazadas frente a la crítica y a la innovación**.** La ideología (en el sentido más peyorativo del término) académica dominante sataniza la innovación, la crítica y la toma de partido y las propuestas de acción en la sociedad.[91]

Probablemente en este mundo solo es posible ahora promover reformas. Pero para que las reformas sirvan para progresar y no para mantener en peor lo existente se requiere un pensamiento radical, o si lo prefieren, revolucionario. Un pensamiento orientado a la acción, que modifique dinámicas y comportamientos que expresan las inercias estructurales como por ejemplo la propiedad privada del suelo urbanizable y urbanos como fuente de la especulación, la permisividad política y la complicidad de los gobiernos

[91] Ver el duro alegato contra el "pensamiento académico" universitario en "Logique de la création" de Geoffroy de Lagasnerie (Fayard, 2011) así como el dossier "Grandeur et misère du débat intellectuel" (Le Monde des livres, 14-1-2011) y el dossier "La pensée critique prisonnière de l'enclos universitaire" (Le Monde Diplomatique, enero 2011)

locales en relación a la especulación urbanística o la ideología del miedo que legitima la segregación social y la privatización de los espacios públicos (ver el Epílogo del libro del autor "Luces y sombras del urbanismo de Barcelona", 2010).

2. MUROS VISIBLES Y FRONTERAS INVISIBLES.

Una expresión de la negación del derecho a la ciudad mediante la supresión del espacio público. [92]

La relación ciudad-ciudadanía no es simplemente terminológica. La ciudad no es únicamente una realidad física es también un sistema de relaciones entre personas en teoría libres e iguales, los ciudadanos. Actualmente el status de ciudadano se vincula a la nacionalidad atribuida por el Estado pero es en la ciudad donde se ejerce. La ciudad en consecuencia ofrece condiciones más o menos efectivas para hacer realidad la ciudadanía. Por medio de su ordenación física, el acceso de todos a sus bienes y servicios y la redistribución social mediante la cualificación de lo equipamientos y espacios públicos en las áreas habitadas por las poblaciones con menos recursos la ciudad determina la calidad de la ciudadanía. Pero ésta es una conquista permanente, los ciudadanos se hacen conquistando sus derechos que siempre requieren renovarse y hacerse efectivos, una conquista que se expresa en el espacio público, ámbito preferente de ejercicio de los derechos y de progreso de la ciudadanía.

Las actuales pautas de urbanización acentúan sin embargo las diferencias y las exclusiones sociales. En la ciudad central y compacta mediante la especialización terciaria y la "gentrificación" de lo que antes fueron centros multiclasistas y barrios populares se tiende a expulsar a la población de bajos ingresos o a recluirla en áreas degradadas,

---

[92] La bibliografía sobre los muros urbanos es muy dispersa. Una obra relativamente reciente pero que se puede considerar "clásica" y que incluye una extensa bibliografía es "Ciudad de muros" de Teresa P.R. Caldeira. Ed-Gedisa 2007. Primera edición en portugués Ed. Univ de Sao Paulo y en inglés Ed. Univ de California en el año 2000. Ver también de la misma autora Democràcia i murs/Democracy and walls, CCCB, Barcelona, 2008. La revista on line Carajillo, Programa Gestión de la ciudad y urbanismo, que se edita conjuntamente con Café de las Ciudades, publicó un dossier sobre Muros urbanos introducido por Jordi Borja y Miguel Mayorga, con textos de Teresa P.R.Caldeira, Alfredo Rodríguez y Paula Rodriguez, Luis Felipe Cabrales, Marcelo Corti y Rolo Macera y Eyal Weizman, (nº4, 2010).

marginales, incluso “criminalizadas”[93]. En las periferias es aún peor. En el pasado reciente fueron las chabolas (“barraques”) y los “polígonos de vivienda social, separados por muros o por el aejamiento del tejido urbano. En las últimas décadas el desarrollo urbano metropolitano, difuso y fragmentado, ha aumentado la segregación social y la distancia o separación física. Nunca como ahora las regiones urbanas han expresado en su realidad visible la desigualdad y la exclusión de los estratos de población de menos recursos. La ciudad que históricamente ha sido un elemento integrador ahora tiende a la exclusión. Su expresión máxima son los muros físicos y simbólicos, las fronteras administrativas o invisibles. Es la negación más radical de la ciudad. Muros y fronteras urbanas son metáfora y realidad del no reconocimiento del derecho a la ciudad y de la disolución del espacio público como ámbito de intercambio y de obtención de formas diversas de salario indirecto así como de simetrizar el conflicto frente a las instituciones de gobierno.

¿Los muros son la negación de la ciudad? Si, pero no siempre fue así. Las ciudades nacieron y se desarrollaron para ofrecer protección al intercambio de bienes y servicios. Y para que unas colectividades de poblaciones diversas por sus orígenes y actividades pudieran convivir pacíficamente en un mismo territorio. Las murallas o los emplazamientos que facilitaban la defensa frente a los enemigos externos estaban destinados a hacer realidad el lema “el aire de la ciudad nos hace libres”. Eran épocas en que las ciudades se defendían de piratas, bandas armadas, señores de la guerra que pretendían saquearlas. A priori los “extranjeros” eran considerados enemigos potenciales de los ciudadanos. Ahora no es el caso, los que llegan a las ciudades son o trabajadores que devienen “ejército de reserva de mano de obra” y se les llama inmigrantes (excepto si se trata de inversores o profesionales) para cualificar así su status precario o son consumidores a los que se denomina turistas, congresistas, visitantes y en este caso son bien recibidos.

¿Actualmente los muros a quienes protegen? Protegen a los sectores acomodados que utilizan y a la vez temen a los que consideran pobres, marginales y delincuentes potenciales. Las campañas mediáticas legitiman estas políticas y los gobiernos con el

---

[93] Los habitantes de estos barrios, colonias o similares reciben casi siempre apelativos peyorativos. El término “inmigrante” ha adquirido en España esta connotación antes aplicada a los “murcianos” y ahora a los “moros” o a los “sudacas”. En Argentina serán los “villeros” y en Colombia los habitantes de los barrios “sunnormales” serán los “desechables”. En Chile “pobladores” y en Mexico en el pasado habitantes de “ciudades perdidas” y en las últimas décadas “colonos”. Nunca son definidos como ciudadanos.

argumento de que existe una demanda ciudadana (casi siempre estimulada artificialmente) reprimen los derechos de una parte de la ciudadanía. El caso más evidente es el de los inmigrantes a los que se les concede **el derecho a la inseguridad**.

Son los sospechosos permanentes en el espacio público, por su aspecto, vestimenta o color. Porque nunca tendrán suficientes papeles para ser considerados ciudadanos. Porque son una molestia para los autóctonos. Porque a priori se les considera delincuentes potenciales. El autoritarismo empieza con los más vulnerables.

Cuando se admite la deriva autoritaria en una forma tan peligrosa como la represión preventiva (ver más adelante) no solamente nos hacemos cómplices de una injusticia, también toleramos una involución democrática que puede llevarnos a ser en el futuro víctimas de esta afán falsamente proteccionista.

Los muros de la vergüenza. Muros y fronteras urbanas sirven a los fuertes para que los débiles sean más vulnerables. Enmurallan a los ricos para evitar que los pobres se mezclen con ellos en los espacios de uso colectivo. O mantiene sometida a una población para que no huya del territorio gobernado por una minoría que ha acumulado todo el poder. El muro de Berlín pretendía cínicamente proteger a los ciudadanos del Este de la tentación del "consumismo" del Oeste que agencias públicas y empresas publicitaban y ofrecían como frutos apetecibles de un oasis tan cercano físicamente como lejano políticamente. Pero en realidad servía para mantener un régimen político dictatorial, extremadamente policíaco (véase el film "La vida de los otros").

El muro de la frontera entre Mexico y Estados Unidos, que separa ciudades tan próximas e interrelacionadas como Tijuana y San Diego más de lo mismo: expresa la voluntad de sobreexplotar una mano de obra barata utilizando el muro como instrumento de precarización y sometimiento de los trabajadores mexicanos que emigran o que viven como "commuters", durmiendo en un lado y trabajando en otro. Es un muro al servicio de una forma sofisticada y cruel de sobreexplotación.

Los muros entre Israel y las zonas donde habita población palestina protegen a la población judía en su expansión territorial sobre las tierras de los palestinos expulsados de las mismas y aíslan núcleos urbanos separados por pocos kilómetros. Ramala, la capital de la Autoridad palestina está a unos escasos 15 km de distancia de Jerusalem pero es prácticamente imposible viajar de una a otra ciudad. En Jerusalem el gobierno israelí

utiliza un muralla complementada con un puesto militar para controlar con formas humillantes la entrada del casi millón de palestinos que viven en Israel, excluidos territorialmente, separados por un hundimiento del terreno, aglomerados en zona exterior de urbanización informal que entran cotidianamente a trabajar en la ciudad formal como mano de obra barata y desprotegida. Y sin derecho a relacionarse con los ciudadanos israelíes. Como escribió el arquitecto israelí Eyal Weizman nos encontramos ante un urbanismo al servicio de la "guerra urbana".[94]

Los muros en las ciudades, en sus periferias difusas o, incluso, en la ciudad compacta y en sus zonas centrales, responden a la misma lógica. No se trata de proteger a los ciudadanos libres sino de excluir a los sectores sociales sobreexplotados o marginados. Los supuestamente protegidos se encierran en sus barrios, "barrios cerrados", "gated cities", "urbanizaciones privadas", etc. se denominan genéricamente. En algunos casos los nombres son suficientemente explícitos como por ejemplo "El Encierro"[95]. Esta población encerrada renuncia a la ciudad para defender su posición de privilegio respecto a los sectores excluidos.

Lo que distingue a los muros físicos de los virtuales, es su carácter explícito, se asume formalmente la inclusión de unos y la exclusión de otros. Los muros físicos, por su violencia y su impunidad, por el desprecio, odio y miedo que expresan con relación a los sectores excluidos, son una forma de fascismo urbano no son reformables o mejorables, solo admiten la demolición.[96] Los muros virtuales no se pueden calificar de fascistas pero serían la versión urbana de las democracias formales sin contenido social, es decir sin políticas potentes de "welfare state", unas pseudo democracias de facto censitarias, excluyentes. Se trata de barreras invisibles que protegen los barrios burgueses por medio de normas explícitas o en general tácitas que excluyen a las poblaciones procedentes de los barrios populares, para evitar que puedan acceder a sus equipamientos o servicios. A veces se utilizan barreras físicas, la distancia, el relieve la existencia de infraestructuras. Otras veces es la presión social cuando no las policías públicas o privadas que hace difícil

[94] Ver Hollow Land, E. Weizman, Verso, 2007.
[95] Nombre de una urbanización de lujo en Medellín, en las afueras de la ciudad.
[96] En la ciudad de Rosario (Argentina) a principios de este año, 2011, se aprobó una ordenanza prohibiendo la existencia de "barrios cerrados". Se trató de una iniciativa de un colectivo de jóvenes que crearon una asociación ciudadana, Giros, y promovieron una iniciativa popular que se presentó avalada por muchas firmas ante el Consejo Municipal. A pesar de la reticencia del alcalde (intendente, del partido socialista) la propuesta fue aprobada.

permanecer en estas zonas si posee un determinado color de piel o una vestimenta “adecuada.[97]

En bastantes casos es suficiente una determinada configuración urbanística para excluir a los sectores populares: que solo se pueda acceder en auto privado, que no hay ofertas comerciales o de ocio de bajo coste o espacios públicos animados, etc. Por ejemplo: Puerto Madero en Buenos Aires. O la autopista que separa la urbanización del antiguo aeropuerto Cerrillos en Santiago de Chile del barrio de La Victoria y otros próximos, en el que viven decenas de miles de familias trabajadoras, en un entorno de pobre calidad urbana . No se ha querido conscientemente facilitar la comunicación entre una zona y otra para atribuir un contenido de clase excluyente a la nueva operación. urbanística en curso. Se trata de construir entre diez mil y quince mil viviendas, torres de oficinas, equipamientos y zonas verdes para sectores sociales medio-altos. Los ejemplos de un urbanismo violentamente clasista existen en todas las ciudades.
Los muros por su materialidad visible y la intención explícita de su ejecución afirmar una voluntad de poder. Pretenden en unos casos establecer zonas de acceso restringido donde se refugian sectores o privilegiados. Y en otros fuerzan a una parte importante de la población a vivir dentro de unos límites reducidos de la ciudad o de la periferia. Este criterio excluyente también puede expresarse en el acceso a los espacios públicos y equipamientos en los que por sistemas diversos se impide su uso a colectivos sociales (plazas o parques cerrados, solo accesibles a los que poseen las llaves por ejemplo, presencia de la policía que presiona a inmigrantes o jóvenes, aplicar tarifas al uso de lugares donde estar como bancos, zonas cubiertas, etc.).

El fenómeno, por su extensión y variedad, es extenso y complejo. Destacaremos algunos tipos de muros que nos parecen especialmente significativos. En numerosas ciudades europeas y americanas, y nos referimos especialmente a las **ciudades compactas,** no a sus periferias, se producen procesos de **privatización de los espacios públicos.** En New York la compañía Disney se ha adueñado de la zona central de ocio, de Brodway (el entorno de Times Square). En barrios acomodados de Ciudad de Mexico proliferan las calles cerradas. En Rio de Janeiro las viviendas de clase alta y media tienden a cerrar la vereda la

[97] En Buenos Aires escribió Sebrelli que en una época no muy lejana, a principios del siglo XX, en algunas avenidas no se permitía pasear sin saco. En muchos locales de “lujo” se exige una vestimenta clasista, por ejemplo la corbata.

vereda en frente del edificio con rejas que de hecho impiden o dificultan mucho el paso de los peatones. En Londres, en Paris, en Barcelona, etc. no solo el espacio público esta permanentemente vigilado (presencia policial, cámaras) también se cierran las plazas al anochecer, el mobiliario urbano impide que se formen grupos sentados, etc.

La **construcción de muros para separar barrios o partes de la ciudad, o entre municipios con continuidad urbana** puede responder a dos objetivos distintos aunque el muro sea similar. En un caso se trata de aislar a una población que se considera non grata para el entorno (una villa o favela, un barrio pobre o con mala imagen). Es el caso que exponemos del muro que pretendía separar dos municipios de la periferia de Buenos Aires (San Isidro y San Fernando) o el uso de la autopista como muro en el citado caso de Cerrillo. El otro caso es cuando lo que se pretende es impedir o controlar el acceso a partes de la ciudad a todos aquéllos que no tengan un determinado status (residentes, propietarios, etc.). Es el caso ya citado de Jerusalén y de tantos conjuntos habitacionales en las ciudades europeas y americanas que se han dotado de policías privadas y de muros y han creado zonas enteras privatizadas, una ciudad "censitaria". Una realidad cada vez más frecuente en América del norte y del sur.

En las **periferias fragmentadas o dispersas** estos mismos fenómenos se repiten. Se procura aislar a barrios populares y villas o favelas y se multiplican barrios cerrados para sectores medios y altos. En España durante el franquismo la construcción de **polígonos de vivienda** aislados y aislables destinados a sectores populares se convirtió en doctrina. El fenómeno ahora se repite mediante el uso del mercado para segregar a la población de bajos ingresos.

El espectacular auge de **barrios cerrados** para sectores medios y altos en las periferias metropolitanas es un fenómeno nuevo no tanto por no existir antes algunos casos como par la importancia cuantitativa que ha alcanzado. Estos barrios cuestionan la existencia misma de la ciudad y de las sociedades de ciudadanos. En ellos la combinación del afán de distinción con el miedo al exterior conduce a conductas tan agresivas como suicidas, en términos metafóricos y a veces reales (véase la novela "Las viudas del jueves"[98]).

[98] Las viudas del jueves, de Claudia Piñeiro, Ed. Clarín-Alfaguara, Buenos Aires 2005. En el 2008 fue llevada al cine con el mismo título.

Los muros de la ciudad deben tener una única respuesta urbanística: su destrucción. La única tarea que corresponde a los profesionales del urbanismo y a los activistas ciudadanos es promover un movimiento social que se plantee la demolición inmediata y directa de los muros destructores de ciudadanía. En estos casos hacer ciudad empieza por el acto destructor. O en su prohibición legal (Rosario, Argentina, ver nota 8)

Los muros no solo expresan la exclusión, también contribuyen a "legitimar" las políticas represivas sobre los sectores populares y el control del poder sobre los espacios públicos. Primero se cualifica a una población de "extraños" a los que conviene separar por su diferencia y por su potencial peligrosidad. Luego se les reprime especialmente si se hacen presentes en el espacio público. Finalmente se decreta que el espacio público abierto es en si mismo peligroso, se desarrolla la cultura del miedo y se vigila a toda la sociedad. El resultado es la "ciudad asustada" como expone Gemma Galdón en un artículo reciente (nº 6 de Carajillo, citado a continuación).

3. ESPACIO PÚBLICO Y CONQUISTA DEL DERECHO A LA CIUDAD.[99]

El derecho a la ciudad es una respuesta democrática que integra a la vez los derechos de los ciudadanos y los criterios urbanísticos que hacen posible su ejercicio, en especial la concepción del espacio público.[100]

La calidad del espacio público es un test fundamental para evaluar la democracia ciudadana. Es en el espacio público donde se expresan los avances y los retrocesos de la democracia tanto en sus dimensiones políticas como sociales y culturales. El espacio público entendido como espacio de uso colectivo es el marco en el que se tejen las solidaridades y donde se manifiestan los conflictos, donde emergen las demandas y las aspiraciones y se contrastan con las políticas públicas y las iniciativas privadas. Y es en el espacio público en el que se hacen visibles, por presencia o por ausencia, los efectos disolutorios o excluyentes de las dinámicas urbanas actuales.

¿Qué se reivindica o se denuncia en el espacio público? Todo. La demanda de vivienda y la oposición a los desalojos. El agua (o su coste) y el transporte. Equipamientos culturales o deportivos y escuela. Limpieza y seguridad. Transporte y aire limpio. Plazas y espacios verdes y buena imagen del barrio. Accesibilidad y centralidad cercana. Comercio y animación urbana. Todo junto. Si falta alguno de estos elementos, y otros no citados, los que se poseen se descualifican. ¿A caso podemos ejercer de ciudadanos si vivimos en un polígono lejos de todo o en un barrio degradado y criminalizado? O sin acceso a un transporte público que nos permita ejercer nuestro derecho a la movilidad?

Pero también en el espacio público se reivindican derechos no específicamente urbanos (en sentido físico), también derechos de otra índole, sociales, económicos, culturales, políticos. El empleo, la denuncia de la precariedad, la renta básica y la formación continuada.. El acceso a la educación y sanidad públicas, a la cultura y a la comunicación (incluida la virtual). La identidad cultural barrial y étnica, la diversidad de orientación

---

[99] Este punto desarrolla y generaliza las propuestas que se hacen en la parte final del epílogo del libro del autor Luces y sombras del urbanismo de Barcelona (UOC, 2010)

[100] El autor ha desarrollado esta cuestión en los libros Ciudad, espacio público y ciudadanía (con Z. Muxí, Electa 2003) y en La ciudad conquistada (Alianza Editorial 2003 y 2010).

sexual y religiosa. La igualdad político-jurídica de todos los residentes en la ciudad, es decir la “ciudadanía por residencia” (no únicamente por nacionalidad).
Todas estas reivindicaciones, estos derechos, están vinculados directamente. Si no se obtienen todos a la vez, los que se posean serán incompletos, limitados, se desnaturalizarán. La ausencia o limitación de algunos de estos derechos tienen un efecto multiplicador de las desigualdades urbanas. El derecho a la ciudad es actualmente el concepto operativo para evaluar el grado de democracia y es el que sintetiza, orienta y marca el horizonte de los movimientos sociales democratizadores. Pero en la medida que estos movimientos requieren el espacio público para expresarse la calidad de éste condicionará la existencia y la potencialidad de las demandas ciudadanas.

El derecho a la ciudad viene condicionado por las formas físicas y políticas que toma el desarrollo urbano. Por lo tanto la concreción de este derecho dependerá de como la ciudadanía se enfrenta a las dinámicas disolutorias o excluyentes de los actuales proceso urbanizadores. Conceptualmente hay que vincular el derecho a la ciudad con algunos de los principales retos sociales actuales:

- la precariedad en el trabajo y la desocupación y la naturalización de la economía especulativa
- la escasez de vivienda accesible e integrada al tejido urbano y los desahucios o endeudamiento inasumible
- la privatización de los espacios públicos y de los servicios de carácter universal
- el despilfarro de recursos básicos generados por las actuales formas de urbanización y de consumo
- el olvido o la negación de la memoria de las reivindicaciones populares y conquistas urbanas
- la política del miedo y la desviación del síndrome de seguridad contra “los otros”, los extraños, los diferentes
- el desigual acceso a la información y a la comunicación, en especial en la relación entre instituciones políticas y ciudadanía.

El derecho a la ciudad para materializarse en demandas ciudadanas debe vincularse a la crítica de las actuales dinámicas urbanas. Para terminar este trabajo sugerimos siete líneas de acción sin pretender ni mucho menos que sean las únicas o que sean

aplicables en todas partes y en todo momento. Es una propuesta que se dirige tanto a los sectores sociales e intelectuales que pueden incidir en la construcción de hegemonías culturales y políticas como a los que ejercen responsabilidades institucionales y supuestamente representan proyectos reformadores.

Uno. Radicalizar la crítica a las realidades urbanas más visibles y que representan la anticiudad democrática, los muros físicos y simbólicos, las arquitecturas objeto ostentosas e indiferentes al entorno, los espacios públicos privatizados o excluyentes, las operaciones urbanas costosas que constituyen enclaves, los desarrollos desconectados de la ciudad compacta, las vías que fragmentan los tejidos urbanos, todo lo que signifique exclusión social o aumente la desigualdad urbana. En estos casos y otros similares valen la crítica-denuncia con movilizaciones que obstruyan la ejecución de ciertos proyectos, la desobediencia civil ante normativas excluyentes y la acción directa para deshacer entuertos como por ejemplo derribar muros. Para conseguir lo que es socialmente legítimo pero no está protegido legalmente es preciso recorrer un camino alegal para que lo que no lo es sea al fin legal..

Hay que valorizar, defender y exigir el espacio público como la dimensión esencial de la ciudad, impedir que se especialice, sea excluyente o separador, reivindicar su calidad formal y material, promover la publificación y la polivalencia de espacios abiertos o cerrados susceptibles de usos colectivos diversos (equipamientos públicos y privados, campus o parques adscritos a usos específicos), conquistar espacios vacantes para usos efímeros o como espacios de transición entre lo público y lo privado. Un gobierno democrático de la ciudad debe garantizar la prioridad de la calle como espacio público y aplicar una norma que estableciera que la superficie de las veredas o aceras debe ser siempre superior a la de la de la destinada a la circulación rodada. En el caso de las vías "semirápidas" (segregadas) el 50% de la superficie debería destinarse al transporte público.

Dos. Denunciar las ideologías que son el discurso que acompaña las dinámicas urbanas perversas: el miedo a los otros, la obsesión por la seguridad en el espacio público cuando los factores de inseguridad principal se encuentran en otras dimensiones de la vida social: el trabajo, las pensiones, el acceso a la vivienda y el endeudamiento, el futuro de los hijos, etc. En diversos países y ciudades, incluso con gobiernos teóricamente progresistas o democráticos (Francia, pero también Barcelona y otras ciudades españolas e italianas

como Bolonia) se han aprobado normativas de civismo en los que hay disposiciones excluyentes, implícitamente xenófobas. O la multiplicación de la vigilancia (y videovigilancia) en los espacios públicos (por ejemplo en el Reino Unido). Otros casos que requieren respuestas de desobediencia civil. En el caso de la "inmigración", que en realidad es población residente que constituye la parte más explotada de la clase trabajadora, es fundamental desarrollar campañas para la igualdad político-jurídica (incluyendo todos los derechos políticos) de los residentes legales y la legalización de los que han arraigado en el país. La existencia de un sector de población con derechos reducidos, a veces casi nulos, es una injusticia y también un peligro para la continuidad de la democracia. ¿Si se niegan hoy derechos básicos a los inmigrantes, de hecho ciudadanos que residen de forma estable en la ciudad, porque no van a tomarse luego medidas similares con otros colectivos, por ejemplo jóvenes anatomizados como "antisistema"?

Tercero. Combatir la ideología que naturalizan la economía especulativa como la coartada de la "competitividad". Afirmar que las ciudades deben ser "competitivas" no quiere decir nada, excepto legitimar las operaciones excluyentes y especulativas. Se justifican así operaciones urbanas costosas, con frecuencia gratuitas, excepto por los beneficios que generan a actores privilegiados o como exaltación del poder político o económico. Hay que deslegitimar los altos salarios y privilegios económicos de los financieros y otros directivos económicos o políticos: ¿por qué no establecer un salario o ingreso máximo? Denunciar la regla del todo mercado y del negocio urbano, el considerar inevitable la corrupción como mal menor, la especulación como natural en la vida económica, el rentismo y el tráfico de influencias como una actividad legítima. Confrontar los beneficios especulativos con el empobrecimiento urbano de los sectores populares: los costes sociales y ambientales de la distancia y de la desintegración en urbanizaciones aisladas, el endeudamiento que no se puede asumir. Denunciar la perversidad del sistema bancario y la complicidad política y judicial en el caso de los numerosos desahucios injustos. Movilizarse para oponerse a los mismos y para ocupar viviendas vacías no asignadas a demandantes legítimos.

Cuarto. Poner en cuestión la concepción totalitaria de la propiedad privada del suelo y de otros bienes básicos (agua, energía). El valor del suelo rústico cuando adquiere cualidad de urbanizable no puede generar un beneficio al propietario expectante. El planeamiento y la fiscalidad pueden conseguir resultados próximos a la socialización del suelo como

instrumento que puede proporcionar salario indirecto y promover la integración social. En el caso de Barcelona y de Cataluña podemos recordar positivamente los decretos de 1937 de municipalización del suelo urbano y de colectivización de las empresas de la construcción. Pero planes y proyectos deben hoy dar una respuesta innovadora a los nuevos desafíos sociales y ambientales, el "hiperdesarrollismo" que hoy no es ni viable materialmente, ni aceptable moralmente. La austeridad y la recuperación de los recursos básicos contra el despilfarro, las energías blandas para substituir las que están en vías de agotamiento y la apuesta por la calidad de vida de todos y la reducción de las desigualdades sociales son hoy imperativos urbanos. La fiscalidad y el planeamiento deberían permitir recuperar las plusvalías urbanas en un 90%.

Quinto. Recuperar y desarrollar la memoria democrática urbana de las reivindicaciones urbanas (por ejemplo: derecho a una vivienda cuyo coste mensual no supere el 10% del ingreso familiar), del planeamiento inspirado por el objetivo de construir una "ciudad igualitaria" (Cerdà). Exigir legislaciones claras que ofrezcan una panoplia de instrumentos legales, vincular planes y proyectos en un solo concepto-acción a partir de un programa político que permita desarrollos integrales localizados. Establecer la relación entre el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad vinculando la vivienda a otros derechos complementarios como la movilidad universal, la centralidad próxima y la calidad del espacio público.

Sexto. Promover un movimiento de reforma institucional que reorganice las administraciones territoriales por áreas y programas integrales rompiendo la segmentación actual por sectores especializados vinculados a corporaciones profesionales burocratizadas. Sobre esta base puede desarrollarse una relación con la ciudadanía más participativa, en la línea de la democracia deliberativa y priorizar las relaciones contractuales entre las Administraciones sobre las relaciones jerárquicas y las competencias compartimentadas o que se solapan. El gobierno democrático de las grandes ciudades requiere promover un proyecto de gobierno metropolitano de aglomeración basado en la proporcionalidad respecto a la población lo cual garantizaría que las coronas periféricas tuvieran una cuota de poder igual o superior a la ciudad central. El sistema institucional debe "descomplejizarse", basarse en pocos niveles institucionales, con competencias muy definidas y funcionamiento transparente. El derecho a la comunicación y a la información debe desarrollarse mediante la promoción de redes sociales físicas y

virtuales que garanticen el conocimiento de las políticas públicas y de los comportamientos de los actores urbanos y que permitan influir en las dinámicas ciudadanas.

Séptimo. El derecho a la ciudad es hoy el concepto integrador de los derechos ciudadanos renovados y la base de exigencia de estos derechos en un marco democrático. Las instituciones solamente recibirán el título y el respeto que se les debe en democracia si además de proceder de elecciones libres, su dimensión formal, actúan mediante políticas que desarrollen y hagan posible los derechos de los ciudadanos. Esta dimensión material de la democracia es por lo menos tan importante como la formal. Hoy los derechos ciudadanos que corresponden a nuestro momento histórico van mucho más allá en concreción y extensión de los que se incluyen en el marco político-jurídico aunque pueden considerarse que se derivan de los derechos más abstractos de las Constituciones, Cartas internacionales de Derechos Humanos, etc: derecho a la movilidad, al lugar, al espacio público, a la centralidad, a la igualdad de derechos de todos los habitantes, a la formación continuada, al salario ciudadano, etc. Las políticas públicas solo son legítimas si hacen efectivos estos derechos o progresan en esta dirección: por ejemplo si reducen la desigualdad social. Cuando no es así en una democracia los gobiernes dejan de ser legítimos. El gobierno democrático de la ciudad debiera estimular el desarrollo político y cultural del concepto de derecho de la ciudad y hacer de él su principio fundamental en diálogo con las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales urbanos.[101]

Nota sobre algunas aportaciones recientes a la cuestión del derecho a la ciudad y su relación con el espacio público

El concepto de "derecho a la ciudad" se vincula a Henri Lefebvre que en la década de los 60 escribió un libro de referencia con este título y otro titulado "La revolución urbana", dos términos que se han puesto de moda a inicios de este siglo. Anteriormente un clásico de la sociología y antropología modernas, Marcel Mauss, de orientación socialdemócrata, acuñó el término de "droit de cité", equivalente a derecho a la ciudad entendida como ámbito de ciudadanía.

[101] Véanse los procesos de elaboración de la Carta del derecho a la ciudad promovidos por HIC (Habitat International Coalition) y por HIC-América latina, ya citados.

De todas formas la generalización del concepto "derecho a la ciudad" y su relación con el "espacio público" entendido a la vez como espacio urbano y como espacio político es mucho más reciente, prácticamente de la última década. Lo cual se puede explicar por dos razones: las tendencias a la disolución de la ciudad en las nuevas y discontinuas periferias y la voluntad de los movimientos sociales de integrar en este concepto derechos sectoriales urbanos (vivienda, movilidad, ambiente, etc.) y socio-políticos (identidad, derechos políticos, participación, etc.).

Françoise Choay en 1994 ya alertó sobre la disolución de la ciudad en un texto de referencia ("El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad", reeditado en 2006 en el libro Pour une anthropologie de l'espace). Jane Jacobs, en otro texto fundamental de los años 60 ya había advertido "La vida y la muerte de las ciudades americanas", referida a las áreas centrales).

David Harvey a lo largo de los últimos 30 años ha desarrollado un análisis crítico de la ciudad en el capitalismo desarrollado y lo ha culminado con la recuperación del concepto de "derecho a la ciudad" (ver por ejemplo "Espacios de esperanza" publicado en castellano en 2003). La revista Carajillo en su número 1 (2009) publicó un artículo de síntesis con el título de Derecho a la ciudad, que aparecido anteriormente en la New Left Review (2008) y en Sin Permiso (2009). Recientemente Harvey ha publicado tres trabajos sobre el tema que han sido reunidos en un volumen en francés: Le capitalisme contre le droit à la ville (Ed. Amsterdam, Paris, 2011). Expone un análisis crítico sobre los efectos urbanos del capitalismo actual que niegan el derecho a la ciudad y reduce a mínimos el espacio público.

El autor de esta nota publicó el año 2001 (con la colaboración de Zaida Muxí) un libro que relacionaba "Espacio público y ciudadanía" y desarrolló la relación entre derecho a la ciudad y el espacio físico urbano en un libro posterior "La ciudad conquistada" (2003) y en un documento de trabajo específico (Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad, Fundación Alternativas, 2004).

Una forma interesante de presentar la cuestión es la exposición promovida por el Instituto de la Ciudad en Movimiento con el título "La calle es nuestra… de todos" que una vez presentada en Paris en los dos últimos años ha recorrido grandes ciudades del mundo y

que ha tenido versiones distintas en las capitales latinoamericanas (Buenos Aires, Bogotá, Rosario, Santiago de Chile, Río de Janeiro, etc.). Existen excelentes catálogos de la misma publicados en Paris (2007), Bogotá (2009) y Buenos Aires (2010). Esta exposición se ha realizado recientemente en Barcelona y se puede ver hasta el 15 de mayo en la sede del Colegio de Arquitectos.

La crisis actual ha estimulado el pensamiento crítico sobre la urbanización. Ver el ya citado epílogo al libro "Luces y sombras…" del autor. Entre las publicaciones recientes sobre este tema destacamos un pequeño libro de excepcional interés "Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico" (editado por Macba, Barcelona, 2009 que reúne textos de Neil Smith, Raquel Rolnik, Andrew Ross, Mike Davis y el Observatorio Metropolitano de Madrid que aportan un resumen (a cargo Eva García Pérez, Patricia Molina Costa y Emmanuel Rodríguez López) de una obra de referencia: "Madrid. ¿La suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad." (Traficantes de sueños 2007). Recientemente dos miembros del Observatorio han publicado un extenso estudio con un título muy explícito: "Fin de ciclo. Financiación, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano.1958-2010". Y ya en 2011 aparece el excelente y sintético trabajo de J.M. Naredo"El modelo mobiliario español" con un complemento de Antonio Montel sobre "Su culminación en el caso valenciano".

La aportación de los movimientos sociales se ha expresado, entre otros textos, en dos obras promovidas por Habitat International Coalition, que ha sido la principal organización a escala mundial que recogió después del Foro Urbano Mundial de Estambul (1996) el concepto integrador de "derecho a la ciudad". En el año 2006 publicó un extenso dossier con el título "El derecho a la ciudad: compilación de documentos relevantes para el debate", preparado bajo la dirección de Enrique Ortiz por HIC-América latina. En el marco del Foro Urbano Mundial de Rio de Janeiro (abril 2010) HIC-Habitat internacional Coalition (mundial) presentó un libro con el título "Ciudades para todos. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias", coordinado por las editoras Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet. En esta obra además de un conjunto de artículos (9) de carácter general se exponen numerosas experiencias (27 exactamente) de todo el mundo de luchas populares e iniciativas de empoderamiento, marcos legales del derecho a la ciudad y los efectos de las políticas públicas sobre el derecho teórico a la ciudad. También en 2010 se ha publicado la "Carta por el Derecho a la Ciudad de la Ciudad de Mexico"elaborada

mediante un interesante proceso participativo comandado por HIC-América Latina dirigido por Enrique Ortiz y Lorena Zárate.

Una prueba del auge alcanzado por el concepto del derecho a la ciudad ha sido como ha sido retomado por NN.UU. Ver por ejemplo el programa conjunto “The UN-Habitat and Unesco Joint Project” que ha producido un libro con el título Urban Policies and the Right to the City” (University Lyon Press, 2009). Y, más recientemente, el Foro Urbano Mundial de Naciones Unidas celebrado en Rio de Janeiro se convocó con el lema “El Derecho a la Ciudad: Uniendo el urbano dividido”.

En Catalunya la temática del derecho a la ciudad fue impulsada a principios de este siglo por el “Institut de Drets Humans” que lideró junto con los gobiernos de Porto Alegre, Saint Denis y Barcelona, la “Carta dels Drets Humans a la Ciutat”. En esta década también la ONG DESC (Derechos económicos, sociales y culturales) ha contribuido mediante textos y debates a la elaboración gradual de los contenidos del “derecho a la ciudad”.

II. MOVIMIENTO CIUDADANO EN BUSCA DE LA CIUDAD FUTURA

1. Cuarenta años es más que nada. Una referencia personal.

Veinte años no es nada dice el tango Volver. A veces sí. Y los cuarenta años que han pasado desde el 68 no han pasado gratis[102]. Algunas esperanzas de entonces la democracia ciudadana "limitada" ha satisfecho pero bastantes ilusiones se marchitaron frustradas por la perversión partitocrática, burocrática y a veces corrupta de de esta democracia. Muchos se han hecho adultos en el postfranquismo, solo conocieron Monarquía, los partidos y las instituciones electivas. Lo bueno se ha hecho banal por lo habitual, lo malo es demasiado visible. No todos los déficits acumulados se habían satisfecho y nuevas contradicciones han emergido. Y con ellas nuevos conflictos y nuevos actores.

Hace 40 años el autor retornaba a Barcelona. Había pasado casi siete años exiliado en Francia, desde los inicios de 1962. En Paris y no escribiría como Paul Nizan "teníamos 20 años y no permitiré a nadie que me diga que fueron los mejores años de nuestra vida". Mi exilio no fue desgraciado, incluso puede considerarse muy afortunado si lo comparamos con los de tantos trabajadores, exiliados políticos o emigrantes económicos. Y aún más afortunado en comparación con lo que me hubiera ocurrido si en el otoño de 1961 no desaparezco a tiempo de evitar una inminente detención: un difícil tránsito por la Jefatura de Policía interrogado por la "brigada político-social", un juicio militar a cargo de la EOA (tribunal de "espionaje y otras actividades"!) y una probable condena de 6 a 12 años de cárcel, pues algunos detenidos fueron condenados a 1 y a 17 años de cárcel. En Paris conseguí rápidamente el estatuto de refugiado político, me matriculé en la mítica

[102] El movimiento vecinal o ciudadano se desarrolló con continuidad y adquirió un carácter progresivamente más político democrático a partir de finales de la década de los años sesenta. Varios factores incidieron en ello: las clases trabajadoras habían adquirido un cierto grado de autonomía y de experiencia sindical (las Comisiones Obreras nacieron entre 1962 y1964), entre las clases medias urbanas se manifestaban aspiraciones liberales, la generación que no había vivido la guerra ni dura represión de los 40 eran jóvenes menos vulnerables al miedo, los salarios eran bajos pero había pleno empleo gracias a la emigración a Europa, por el turismo y la televisión se conocía como se vivía en Europa, en los barrios la población no era marginal sino gentes integradas en la economía formal y insertos en un proceso de modernización cultural y lenta movilidad social ascendente. A lo que se añadía un marco legal, derivado de la ley de asociaciones, que poco a poco se fue abriendo y se pudieron crear en los primeros años 70 asociaciones de vecinos con un importante grado de autonomía. Anteriormente hubo diversas experiencias de resistencia o de protesta pero fueron discontinuas, no pudieron dejar estructuras organizadas ni colectivos estables.

Universidad de la Sorbonne, obtuve una modesta beca que complementaba con pequeños trabajos de conserje primero y luego de encuestador, estudié Sociología, Geografía Urbana y Urbanismo, me gradué, hice dos postgrados y empecé a trabajar en una Agencia de Urbanismo dependiente del Ministerio de Cooperación que realizaba estudios y proyectos en Africa y América latina. En la capital francesa viví intensamente los últimos coletazos de la guerra de Argelia, las movilizaciones contra la guerra de Vietnam y el famoso mayo del 68. La ciudad era toda mi vida, como objeto de estudio geográfico y social, como intervención urbanística y política y como lugar de vida colectiva y de cambio histórico.

La resaca del mes de mayo no fue una fiesta, la reacción conservadora no presagiaba un futuro inmediato exaltante y un refugiado político podía ser expulsado en cualquier momento[103]. Además quería cambiar de aires, conocer mundo. Dudé entre dos propuestas profesionales: una misión de dos años en la base europea de Kourou (Guyana francesa) como me proponía mi agencia o aceptar una invitación cubana por el mismo período de investigación y docencia en La Habana. Intuí que en Europa los años siguientes serían agitados, incluso en España y no quería irme del continente por mucho tiempo. Como disponía de algunos meses antes de confirmar y partir a uno de los dos destinos posibles me aventuré, en el verano del 68, a un discreto regreso a España, con la intención de pasar este tiempo de transición y verificar las posibilidades de regreso definitivo. Me quedé y no me detuvieron hasta un año más tarde (habían pasado muchos años y las acusaciones eran tan confusas y mi declaración tan negativa que el tribunal militar acabó dictando sobreseimiento). Antes había ingresado como profesor en la Universidad, trabajé de técnico de urbanismo en el Ayuntamiento y me vinculé con el naciente movimiento barrial. Y sigo colaborando con la FAVB (Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona) y las AA.VV. de Barcelona y otras ciudades.

En el inicio de mi relación con lo que pronto se llamaría “movimiento popular” ocurrió una anécdota significativa. A finales de 1968 el equipo de jóvenes técnicos de urbanismo que trabajábamos juntos decidimos presentarnos a un concurso de ideas convocado por el

---

[103] Manuel Castells, uno de los primeros y más importantes estudiosos de los movimientos sociales urbanos, fue expulsado de Francia cuando decayó el movimiento de mayo 68. Más adelante jugó un rol fundamental en la relación entre estudiosos y líderes sociales de Madrid y Barcelona con los de países europeos y latinoamericanos. A lo largo de casi 50 años el autor se ha beneficiado de su amistad y de una colaboración intermitente pero nunca rota que se expresó entre otras actividades en su colaboración con el CEU-CEUMT y en la publicación de algunos libros conjuntamente como Las grandes ciudades en la década de los 90 (editorial Sistema, Madrid 1990) y Local y Global (Taurus, Madrid 1997, reedición en libro de bolsillo en 2005).

Ayuntamiento para remodelar los barrios del norte de la ciudad. No teníamos ninguna posibilidad de ganar, estos concursos estaban entonces decididos de antemano y nosotros éramos casi desconocidos como profesionales pero conocidos y fichados por la policía. Dos o tres semanas después de haber iniciado la recogida de información recibimos una visita insólita. En el pequeño apartamento en el que trabajábamos por la tarde se nos presentaron 4 hombres y una mujer residentes en los barrios del concurso y de entrada nos dijeron más o menos: "si queréis conocer nuestros barrios os podemos ayudar y si pretendéis hacer propuestas que respondan a nuestras necesidades debéis escucharnos". Luego supimos que muy informalmente (no había aún asociaciones) eran líderes de sus barrios, uno de ellos de Comisiones Obreras, otro veterano militante del PSUC, una pareja más joven de un grupo de cristianos de base...Tenían toda la razón e inmediatamente aceptamos su propuesta de colaboración. Y sin saberlo estábamos contribuyendo a gestar una de las experiencias vecinales más importantes de los años 70: estaba naciendo Nou Barris (los "nueve barrios").

Aquéllos barrios fragmentados, en los que se mezclaban la autoconstrucción, los polígonos de vivienda social de "urgencia" de menos de 30 m2 de los años 50, los bloques de mala calidad de los años 60, sin calles paseables ni equipamientos sociales o culturales, sin espacios públicos ni articulación entre los barrios, no se podían conocer sin sus habitantes, ni repensar desde un laboratorio. En la zona vivían más de 150 000 personas, la gran mayoría trabajadores inmigrantes de toda España. Barrios desconocidos o percibidos como marginales por las administraciones y las ciudadanos de la ciudad formal No ganamos el concurso (fuimos segundos! un éxito) pero "nuestra" propuesta fue asumida por un conjunto de colectivos vecinales y se creó en 1970 la Asociación de Vecinos de Nueve Barrios, con delegaciones en cada barrio, que luego se convirtieron en A.V. pero manteniendo una estructura vecinal federal en lo que hoy es uno de los 10 Distritos municipales, el único que debe su nombre y su identidad exclusivamente al movimiento vecinal.

Por mi parte como miembro del núcleo promotor de la organización naciente y clandestina Bandera Roja había propuesto iniciar un frente de lucha desde la barrios, el "movimiento popular", y superar así la exclusividad de la dedicación a los dos frentes principales de la oposición y especialmente de la izquierda: las empresas o trabajo (movimiento obrero) y la cultura (universidad, enseñanza, intelectuales y profesionales). La mayoría de organizaciones políticas de izquierda o extrema izquierda veían en los barrios un ámbito de agitación política antifranquista y de reclutamiento de militantes. En el otro extremo los

sectores más moderados del antifranquismo promovían grupos más o menos legales que planteaban algunas demandas a las autoridades y organizaban actividades culturales o festivas. Sin menospreciar ni a unos ni a otros por nuestra parte intentamos esclarecer cuales eran las contradicciones "objetivas" que se producían en los barrios, las reivindicaciones sociales potencialmente movilizadoras, los objetivos políticos planteables y los diferentes niveles organizativos que debían promover las acciones y la reflexión sobre la misma. En resumen: la modestia no era nuestra virtud principal. Y perdonen que añada que fue una experiencia positiva.

No es ahora la ocasión para reproducir aquéllos planteamientos "teóricos". En su momento fueron escritos y publicados[104]. En resumen se analizaba la ciudad como ámbito de la reproducción de la fuerza de trabajo y por lo tanto la otra cara, indispensable, del proceso de producción. La vivienda, los equipamientos (educación, sanidad, cultura, ocio, etc.), los transportes y la calidad del entorno debían proporcionar un salario indirecto que complementara el directo obtenido en el lugar de trabajo. El carácter represivo de la dictadura también se expresaba en su política de bajos salarios y en los déficits urbanos que afectaban especialmente a las clases trabajadoras (y en menor grado, pero también a las capas medias) en los barrios. En la ciudad la explotación se agravaba y por lo tanto existía una contradicción objetiva entre las necesidades colectivas y las políticas públicas. El antagonismo era menos visible que en la empresa, donde "capital y trabajo" estaban frente a frente, pero no menos real. La diversidad de situaciones y de poblaciones y la vivencia de los problemas en el ámbito familiar introducía opacidad a lo colectivo que se

[104] Los primeros escritos del autor sobre el tema fueron publicados en revistas clandestinas. Por ejemplo "Movimiento popular", de la que se publicaron pocos números a principios de los 70. También dirigió en estos años una sección sobre movimientos urbanos en la revista del Colegio de Arquitectos de Quaderns. En 1975 se publicó un libro (Ediciones Siap, Argentina) con el título de Movimientos sociales urbanos. El título lo pusieron los editores. El libro reúne tres textos escritos entre 1972 y 1974 uno teórico, otro metodológico y el tercero es un artículo sobre los Movimientos urbanos en España (1939-1974). En 1975 escribió un artículo teórico-político Movimientos urbanos y cambio social y político que se presentó en un encuentro entre estudiosos de los movimientos sociales y lidéres de los mismos en Ciudad de México y se publicó en la Revista Mexicana de Sociología. Más tarde se incluyó en el libro Estado y Ciudad (Ediciones de la Universidad de Barcelona 1988). En el año 1976 escribió una breve historia del movimiento ciudadano en España correspondiendo a un encargo de la colección "Qué son…". El título era Qué son las Asociaciones de Vecinos (Editorial Gaya Ciencia). Nos hemos permitido infligirles esta relación bibliográfica personal referida a textos escritos en los años de decadencia y fin de la dictadura y de emergencia de los movimientos vecinales porque si bien estos movimientos jugaron un papel importante en el proceso que nos llevó a la democracia luego nos parece que se ha valorado poco. Por ejemplo en las exposiciones y libros recientes, al cumplirse los 30 años de la transición (1977 legalización de los partidos, primeras elecciones y proceso constituyente) estos movimientos han estado muy poco presentes. El autor, muy vinculado al movimiento popular de Barcelona, obviamente no fue el único que hizo a la vez de actor y escritor del tema. Un nombre significativo que fue y es también actualmente una referencia obligada sobre los movimientos sociales y la participación ciudadana es el sociólogo de Madrid Tomás Rodríguez Villasante. Otro sociólogo que analizó y participó en los movimientos ciudadanos del País Vasco es Victor Urrutia. Pero no estamos en condiciones de ofrecer ahora una lista de autores y textos que sería muy larga.

veía reforzado por la coacción sobre la vida social que imponía el poder político. Hacer emerger el conflicto latente suponía plantear en cada caso las demandas básicas, unir a la población afectada y vencer el miedo a expresarse, es decir hacerse presente en el espacio público, en su sentido físico y político. Colectivos de mujeres y jóvenes especialmente, algunos militantes políticos y sindicales, grupos vinculados a la Iglesia o que se reunían en ella, activistas de entidades culturales constituían un grupo informal para "hacer algo por el barrio", gentes muy diversas con alguna conciencia política constituían una "comisión de barrio" relativamente clandestina, o una coordinadora de facto para llevar iniciativas a los marcos legales, promovían actividades que reunieran a la gente, se planteaban campañas o demandas y se creaban luego las asociaciones de vecinos legales. A finales de la década el movimiento vecinal democrático había nacido. Y en los años siguientes se desarrollaría rápidamente.

El horizonte político de este movimiento era la democracia política a partir de su dimensión local. Somos conscientes que sería falsificar la historia difundir la idea que el movimiento vecinal fue la tapadera para iniciar o ampliar la lucha antifranquista y que sus actores, gentes muy diversas de condición y convicción, de intereses y edades, de cultura política y proyectos de vida, eran todos o la gran mayoría militantes o resistentes activamente antifranquistas desde el inicio. Tampoco eran franquistas evidentemente. La gran mayoría eran claramente contrarios a la dictadura o lo fueron siendo, y se convirtieron en luchadores conscientemente pero también empujados por la dinámica del movimiento y la progresiva disolución de la presencia de la dictadura en la vida social. Otros, no tantos, incluso concebían el movimiento vecinal como una parte de un movimiento revolucionario socialista. Y muchos, el resto, fueron gentes que se sacaron el miedo de encima y pedían lo que les parecía tan necesario como justo: vivienda, escuela, transporte colectivo, plaza, semáforos... o se resistían a ser expulsados de su lugar por un proyecto especulativo. Reclamaban atención y diálogo. Y al enfrentarse con un poder político que les negaba el derecho de reunirse y de expresarse colectivamente, que sabían corrompido o por lo menos desinteresado de sus barrios entraban en una dinámica que les llevaba a plantear en la calle (¿dónde sino?) la necesidad de ser escuchados, de tener representantes propios y no burócratas o concejales que o no les daban respuestas o enviaban a las fuerzas policiales para "disolverlos". El conflicto solo se resuelve por la negociación. Al faltar este espacio, al no encontrar el movimiento vecinal interlocutores válidos, la lógica reivindicativa social derivaba en rechazo político, en exigencia de

derechos democráticos, de entrada a nivel local. Y de aquí a la exigencia genérica, pero muy concreta para cada uno, de libertad había un solo paso[105].

No sería justo sin embargo reducir este movimiento a esta dimensión política local inmediatista. Había algo más en su ser profundo, una aspiración de justicia más radical. Las clases trabajadoras o populares, en una situación de dominación o dependencia, consideradas "subalternas" por los grupos hegemónicos, cuando se expresan colectivamente, cuando se hacen presentes en el espacio público actúan según un esquema dual. Sus demandas son concretas, quieren negociar unas mejoras que consideran muy necesarias y en la medida de lo posible quieren evitar la represión violenta. Pero emergen, difusamente, no siempre explícitamente o de forma consciente, aspiraciones de un cambio social profundo, deseos de igualdad, exigencia de libertades tan formales como materiales. El movimiento vecinal apunta a un modelo de ciudad democrática como metáfora de cómo diríamos ahora de la idea de que otro mundo es posible.

Esta dimensión "utópica" venía reforzada por un conjunto de elementos externos pero próximos o paralelos al movimiento vecinal que emergieron entonces. El naciente movimiento vecinal encontró apoyo social y técnico en Colegios profesionales, algunas Fundaciones, departamentos universitarios. Y también en algunos sectores de la prensa local. Se legitimó y se cargó de razones. Reforzó así su visión crítica de la ciudad y su capacidad de hacer propuestas alternativas.

En estos mismos sectores intelectuales y profesionales se desarrolló una crítica, a veces muy radical, de la situación de las ciudades, del urbanismo oficial, de la lógica perversa de la "ciudad capitalista" acentuada por un sistema político que no reconocía contrapoderes sociales. Se crearon centros o colectivos, especialmente en Madrid y Barcelona que desarrollaron a la vez esta crítica y la elaboración de propuestas alternativas y el apoyo y

---

105 En la izquierda política e intelectual de los años 70 se plantearon unas discusiones que ahora nos parecen bastante confusas, o si lo prefieren marcadas por prejuicios ideologistas. En algunas cúpulas políticas se expresaba desconfianza y un cierto menosprecio por el movimiento vecinal considerándolo que no iba más allá de plantear demandas de alcance limitado, que no ponían en cuestión ni el sistema político ni el económico. Y en núcleos intelectuales relacionados con estos movimientos se construyó la teoría de que estos movimientos eran los que tenían más potencial revolucionario pues expresaban unas aspiraciones más globales que las del movimiento sindical y proponían un cambio de sociedad que iba mucho más allá de los objetivos de los partidos políticos principales de la izquierda. En ambos casos se apoyaban en elementos reales: las demandas iniciales de los movimientos barriales y las aspiraciones latentes de estos movimientos cuando se desarrollaban. Sin embargo el análisis político "desprejuiciado" nos decía que la lógica de estos movimientos era revindicar la democracia política principalmente en el ámbito local y promover políticas públicas propias del "Estado del bienestar". Ni más pero tampoco ni menos. No es preciso decirles que los que nos situábamos en estas posiciones intermedias recibíamos palos (teóricos) de los dos lados. El texto citado en la nota anterior (Movimientos urbanos y cambio político, 1976) expone sistemáticamente esta posición y polemiza con las citadas al principio de esta nota.

asesoría a los movimientos vecinales. En algunos casos estos grupos estaban vinculados a la "izquierda política": PSUC con Bandera Roja en Barcelona, que se integró en 1974, PCE y ORT en Madrid, y otros más o menos efímeros. En otros casos procedían de una izquierda intelectual que incluso ocupaba posiciones profesionales en la Administración pública. La relación entre líderes vecinales, "técnicos" y militantes políticos no siempre fue fácil, pero fue siempre muy productiva[106].

Todo este cuento sucedió hace entre 30 y 40 años, desde finales de los 60 hasta 1979, cuando se celebraron las primeras elecciones municipales. Empezó entonces otra historia, más conocida y no es tema de este texto. Nuestro objetivo es saltar del pasado al futuro. Este período que va del 79 hasta hoy viene caracterizado en lo que se refiere al movimiento vecinal por su triunfo glorioso en la transición y los inicios de la democracia, por su influencia decisiva en las políticas públicas locales de los años 80 principalmente y por su progresivo eclipse paralelo a la consolidación de los ayuntamientos democráticos a pesar de la legitimación política que había adquirido la "participación ciudadana". Hoy que percibimos un resurgir del movimiento ciudadano y de la crítica urbana. Parece lógico que busquemos nuestras raíces morales y nuestras razones de esperanza, lo que nos ayude

---

[106] En Barcelona se creó el CEU (Centro de Estudios Urbanos) en 1972, a partir de un núcleo de jóvenes profesionales que fuimos cesados del Ayuntamiento a finales de 1971. Estábamos vinculados a Bandera Roja y al PSUC y al naciente movimiento vecinal. A partir de 1974 BR se integró en el PSUC. Siempre colaboraron profesionales independientes o vinculados al socialismo. Se crearon colectivos vinculados al CEU en distintas partes de España, especialmente Madrid, Galicia, País Vasco y Andalucía. Se publicaron artículos colectivos en la prensa diaria y especializada. Cuadernos para el diálogo publicó un Cuaderno especial sobre Los Movimientos Urbanos en España que encargó al CEU. A partir de 1977 el CEU se denominó CEUMT (se añadió Municipales y Territoriales) y se iniciaron la publicación de una revista mensual y de libros de formación. El CEU, luego CEUMT fue un punto de encuentro durante la década de los 70 y los primeros años 80 entre profesionales-militantes y líderes sociales. En los años de la transición desarrolló una intensa labor de preparación de programas y candidatos para las primeras elecciones municipales. En 1977 se publicó el libro Por una política municipal democrática que sirvió de base a los programas de los partidos de izquierda, especialmente PCE y PSUC (autores principales J.Borja, R.Boix y M.Tarragó, prólogo de Ramón Tamales, Editorial Avance). En 1979, antes de las elecciones municipales se publicó un extenso Manual de Gestión Municipal (editado por el propio CEUMT) que fue adquirido por algunos partidos políticos y gobiernos autonómicos. En los años siguientes se publicaron distintos Manuales y se desarrollaron cursos destinados tanto a políticos y técnicos municipales y a líderes sociales. El autor asumió en 1983 la tenencia de alcaldía de Descentralización y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona y pudo así llevar a la práctica las propuestas elaboradas colectivamente a lo largo de 15 años. Ver su libro: Descentralización y Participación ciudadana (IEAL, Madrid 1987). El CEUMT se disolvió pocos años después. La incorporación de la mayoría de sus miembros a la agestión pública democrátaica y la creación de organismos institucionales dedicados a la misma temática y de consultoras profesionales hizo que un centro basado en el trabajo militante o benévolo perdiera su razón de existir. Su última publicación fue un voluminoso Manual de Gestión Municipal Democrática para América Latina que editó el Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid 1987).
Le experiencia del CEU-CEUMT no fue un caso aislado. En otras ciudades funcionaron colectivos parecidos, a veces apoyados en despachos de arquitectos o abogados, o en departamentos universitarios, o en fundaciones independientes. En Madrid el movimiento ciudadano encontró importantes apoyos en sectores profesionales. Pero no me corresponde a mí, por falta de conocimientos suficientes, explicarlo.

a construir un horizonte de futuro, en aquellos años de lucha y avances. Antes es inevitable explicar brevemente que le ha ocurrido al movimiento ciudadano en los casi 30 años de Ayuntamientos democráticos. Y luego, sin olvidar nada del pasado, analizar las contradicciones del presente para imaginar el futuro[107].

Entre el pasado y el futuro: triunfo, eclipse y renacimiento del movimiento vecinal o ciudadano (Nota transitoria).

El movimiento vecinal explotó como movimiento ciudadano democrático durante la transición. Y cuando el ministro transitorio Manuel Fraga declaró "la calle es mía" las asociaciones barriales de Madrid, Barcelona y otras ciudades ocuparon la calle en los inicios del mes de febrero de 1976. Progresivamente la gente de los barrios había conquistado el espacio público incautado por la dictadura[108] .

El triunfo específico del movimiento ciudadano se manifestó en los años que precedieron a las primeras elecciones municipales (1979): la gran mayoría de los partidos democráticos (por trayectoria, por renacimiento o por conversión súbita) asumieron en sus programas valores y reivindicaciones de los barrios. Las políticas urbanas de los 80 estuvieron en muchos casos influenciadas por sus propuestas: actuaciones urgentes urbanísticas y de

---

[107] Este renacimiento de la crítica urbana y de la conflictividad ciudadana se ha hecho visible especialmente en la excelente revista de la FAVB (Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona) El Carrer, Ver especialmente el nº 100 (2007) en el que se encuentra entre otros artículos uno del autor: La ciutat i la revolució. Recientemente la FAVB ha empezado a publicar una revista-libro con el título de Quaderns. Ver en el nº 1 el artículo del autor: Els territoris de la vida ciudadana. Renaixement del a conflictivitat urbana. La FAVB publicó un libro-informe muy completo que cubre el periódo de 1969 a 1995: Barcelona en lluita: el moviment urbà (1996). Una buena y objetiva síntesis del análisis crítico aplicable a las ciudades españolas aunque se refiera especialmente a Barcelona es el libro de Horacio Capel: El modelo Barcelona, un análisis crítico (Ediciones de El Serbal 2005). Ver también el libro coordinado por J.Borja y Z.Muxí Urbanismo del siglo XXI: Madrid, Bilbao, Valencia y Barcelona (Ediciones UPC, Barcelona 2003).

[108] El autor expuso esta conquista gradual del espacio público en su ponencia Espai públic i Memòria democràtica presentada en el primer Encuentro Internacional del Memorial Democràtic de Catalunya (Barcelona, octubre 2007), pendiente de publicación. Una versión reelaborada se presentó en el Seminario Espacio público: Sociabilidad y Espacios de Ciudadanía organizado por la Academia Española de Roma (abril 2008), también pendiente de publicación. Con ocasión de cumplirse 30 años de la transición a la democracia se han celebrado exposiciones, publicado libros y artículos, celebrado coloquios, etc. Sorprende la poca presencia en todas estas actividades del movimiento ciudadano. Incluso la magnífica exposición y el cuidado catálogo de En Transición (Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 2007-08) caen en la misma omisión. A pesar de que la orientación de la exposición evita el proceso político formal y la acción de las cúpulas partidarias i institucionales para centrarse en la evolución de la sociedad, los comportamientos modernizadores más o menos transgresores y las manifestaciones públicas de unas difusas aspiraciones a la libertad individual y colectiva. La escuela y las universidades, la lucha obrera y la policía, la psiquiatría y las editoriales, la música y las artes escénicas, etc. están presentes pero no los movimientos ciudadanos. Una prueba más del esfuerzo necesario que debemos hacer, ahora que aun no hemos muerto, para dejar escrita una página importante de nuestra historia democrática.

vivienda en los barrios populares, participación ciudadana y descentralización, equipamientos sociales y culturales, calidad del espacio público, anulación de proyectos agresivos, ostentosos o especulativos, etc. Los gobiernos locales asumieron con más o menos convicción, y en parte llevaron a la práctica, muchas de las demandas vecinales. También incorporaron muchos profesionales y bastantes activistas sociales vinculados al movimiento ciudadano. Éste perdió protagonismo político pero obtuvo subvenciones para sus actividades en el marco de una participación que contribuyó a reducir su carga crítica y conflictiva. Lo cual era sobretodo una consecuencia lógica de unas políticas públicas que recogían muchas de las demandas sociales. Pero en las instituciones el conglomerado burocracia-partitocracia fue monopolizando la política local que las sucesivas elecciones confirmaron. Se inició el dulce y gradual eclipse político-cultural del movimiento vecinal a lo largo de los años 80 y 90, a pesar de lo cual, en un marco político que legitimaba la "participación", las asociaciones aumentaron en número y en afiliados pasivos. Con el cambio de siglo se manifestó un resurgimiento del movimiento vecinal relacionado con un cambio generacional: los jóvenes-adultos solo habían conocido la democracia. Han emergido los conflictos derivados de las nuevas contradicciones generadas por políticas poco participativas y muy sometidas a la lógica del mercado. También en algunos casos ha habido la defensa de situaciones de privilegio, o se han expresado los miedos al cambio, a veces emergen comportamientos insolidarios. En este renacer de la conflictividad urbana intervienen un conjunto de cambios territoriales y societales que el movimiento vecinal debe necesariamente tener en cuenta para desarrollarse y adquirir de nuevo una dimensión ciudadana con capacidad de incidir en las políticas públicas. Pero no está de más reflexionar sobre las nuevas formas que deberá tomar el movimiento social que no puede reproducir las del pasado puesto que la dimensión de los territorios es otra, como distinta es la naturaleza de las instituciones, y si antes el miedo a la represión inhibía la acción colectiva ahora puede ser el temor a perder los fragmentos de bienestar adquiridos. La sociedad urbana actual ha favorecido la autonomía individual pero también ha debilitado los lazos solidarios.

Pero el objeto de esta contribución es explicitar cuales son los retos que se le plantean a un movimiento popular con voluntad transformadora y a la cultura política democrática de la izquierda. Estos retos deben ser asumidos a partir de las contradicciones reales, los conflictos que se generan y una conceptualización renovada de los "derechos ciudadanos" en nuestras sociedades urbanas, los cuales son la base legitimadora de las demandas

populares y de las políticas públicas democráticas. Y sobre estas bases los actores del movimiento ciudadano encontraran las formas y métodos adecuados.

2. Cambios territoriales y societales y conflictividad urbana.

La "globalización" es el típico concepto multiuso y por lo tanto multívoco. Solo se puede utilizar con rigor si se precisa en cada caso el sentido que se le da. En este texto entendemos que el cambio tecnológico (sociedad de la información, revolución en los medios de comunicación) y económico (capitalismo financiero global en el marco de una economía y una sociedad altamente mercantilizadas) ha producido cambios de gran escala en el territorio. En las áreas del mundo altamente urbanizadas asistimos a un doble movimiento: más densificación en las áreas centrales y más dispersión en las periferias. ¿Nos encontramos ante una revolución urbana o una contrarrevolución?

La revolución urbana que vivimos es una de las principales expresiones de nuestra época. Existe ya abundante literatura, incluso el autor de este texto ha escrito al respecto[109]. Las nuevas regiones metropolitanas cuestionan nuestra idea de ciudad: son vastos territorios de urbanización discontinua, fragmentada en unos casos, difusa en otros, sin límites precisos, con escasos referentes físicos y simbólicos que marquen el territorio, de espacios públicos pobres y sometidos a potentes dinámicas privatizadoras, caracterizada por la segregación social y la especialización funcional a gran escala y por centralidades "gentrificadas" (clasistas) o "museificadas", convertidas en parques temáticos o estratificadas por las ofertas de consumo. Esta ciudad, o "no ciudad" como diría Marc Augé[110] es a la vez expresión y reproducción de una sociedad a la vez heterogénea y compartimentada (o"guetizada"), es decir mal cohesionada. Las promesas que conlleva la revolución urbana, la maximización de la autonomía individual especialmente, está solamente al alcance de una minoría. La multiplicación de las ofertas de trabajo, residencia, cultura,

[109] La ciudad conquistada (Alianza Editorial 2003 y reediciones posteriores). Un informe anterior menos conocido encargado por el Instituto de Educación de Barcelona: Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía (en el libro publicado por el citado Instituto Por una ciudad comprometida con la educación, dos vols. 1999).Y un texto más reciente: Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades (Revista Eure, nº 100, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile 2007). En esta misma revista (Eure nº 59, 1994) se publicó su contribución al Foro sobre Reforma Urbana en el Foro alternativo a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro 1992): Ciudades, gobiernos locales y movimientos populares.
[110] Marc Augé. Los no lugares. Espacios del anonimato. (Gedisa 1994)

formación, ocio, etc., requieren un relativo alto nivel de ingresos y de información así como disponer de un efectivo derecho a la movilidad y a la inserción en redes telemáticas. Las relaciones sociales para una minoría se extienden y son menos dependientes del trabajo y de la residencia, pero para una mayoría se han empobrecido, debido a la precarización del trabajo, el tiempo gastado en la movilidad cotidiana y la falta de recursos suficientes para "usar" los nuevos y amplios territorios metropolitanos.

La difusión urbana es la principal característica de las regiones metropolitanas. En los países europeos y americanos, estas regiones tienden a concentrar la mayoría de la población pero domina la urbanización de baja densidad lo cual supone altos costes de sostenibilidad (despilfarro de suelo, energía, agua, etc.) y mayor segregación social (proliferan los enclaves, los guetos, las áreas monofuncionales, etc.). En España la urbanización dispersa ha caracterizado los desarrollos urbanos del último cuarto de siglo XX e inicios del actual. En estas periferias difusas la ciudad no existe, no se ha muerto, no ha llegado a nacer. Sus catedrales son los centros comerciales o los puestos de gasolina y los comercios, bares o discotecas que crecen a su lado[111] .

La otra cara es la alta densidad de la ciudad central, su primera corona y algunos centros intermedios que articulan estas regiones en los que un cierto policentrismo reduce muy relativamente los efectos perversos de los dos extremos dominantes, la fuerte centralidad de la gran ciudad y la baja densidad de la mancha urbana. La densidad de los núcleos centrales viene dada no solo por la población residente sino también por la usuaria, sean los generados por los movimientos pendularios cotidianos (residencia-trabajo especialmente) o los estacionales o intermitentes (ocio o turismo por ejemplo). En estas centralidades se produce una fuerte tendencia a la gentrificación, a la ciudad-oferta hacia el exterior, a la ciudad-objeto, a la desposesión de los ciudadanos de su "lugar"[112]. Los flujos se imponen sobre los lugares-nodales complejos, es la alienación urbana. El espacio

---

111 En el último cuarto de siglo XX las ciudades metropolitanas de Madrid y Barcelona han mantenido su población estable, entre 4 y 5 millones de habitantes. En centro perdía población y la segunda y tercera corona crecían. En el mismo periódo el suelo urbanizado se duplicaba. La mitad había sido comprado por entidades financieras. Este modelo, especulativo e insostenible, genera espacios urbanos sin atributos, anónimos, miserables en valores ciudadanos. La equivalencia entre las catedrales medievales y los puestos de gasolina en estas áreas difusas es un comentario sarcástico de Richard Ingersoll (Tres tesis sobre la ciudad, Revista de Occidentes nº 185, Madrid 1996).

112 Sobre la "desposesión" ciudadana ver del autor: Un futuro urbano con un corazón antiguo. Catálogo de la Exposición Quórum (Ayuntamiento de Barcelona 2005). Sobre la cuestión clave del espacio público en la ciudad democrática ver del autor con la colaboración de Zaida Muxí: Espacio público, ciudad y ciudadanía (Ediciones Electa 2003).

público ciudadano se pervierte en espacio-espectáculo o desaparece engullido por las vías circulatorias.

El resultado de ambos procesos es la tendencia a la disolución de la ciudad. Tanto en las nuevas periferias metropolitanas de urbanización difusa y fragmentada, como en las ciudades "históricas" compactas pero especializadas y excluyentes. Una disolución que cuestiona incluso la misma existencia del movimiento popular ciudadano en tanto que impulsor de un cambio social y cultural de sentido democrático, igualitario y equilibrado.

En las ciudades compactas el movimiento vecinal tiende inicialmente a plantear posiciones de resistencia localizada cuando las dinámicas y las políticas urbanas (gentrificadoras) ponen en peligro su statu quo en barrios bien integrados a la centralidad urbana. O posiciones de protesta cuando recibe los efectos negativos de esta centralidad (turismo, excesos de "animación urbana", inseguridad). Como las políticas públicas tienden a priorizar la oferta urbana en las zonas más atractivas se generan desigualdades en el tejido aglomerado que dan lugar a reivindicaciones tradicionales de rehabilitación urbana garantizando la continuidad de los residentes, de vivienda protegida, de equipamientos y servicios, etc. Pero si bien estos movimientos encuentran formas de articulación entre entidades y plataformas diversas y pueden unir en ciertos momentos a diversos barrios no poseen las bases culturales y las estrategias políticas para plantear modelos alternativos a las dinámicas disolutorias.

En la ciudad difusa y fragmentada la situación en la que se enfrenta el movimiento vecinal democrático no es precisamente mejor. En estos casos se dan aparentemente condiciones mejores para la reivindicación: población más homogénea y demandas más evidentes y unificantes. Como son: completar los servicios básicos vinculados a la urbanización (algunas redes como saneamiento o alumbrado, fractura digital, transportes, escuela, seguridad, etc.), construcción de algunos equipamientos sociales o culturales, desconcentración o descentralización municipal, incluso creación de un nuevo municipio. La importancia inmediata de estas reivindicaciones y la fragmentación del territorio metropolitano hace que este movimiento tiende al localismo más estricto, incluso se confronte con el núcleo histórico del propio municipio o con otras urbanizaciones del mismo. Una visión y una estrategia de conjunto en las nuevas regiones metropolitanas no nacerá espontáneamente de estos fragmentos. Ni tampoco de los partidos políticos totalmente absorbidos por las instituciones existentes, por los ciclos electorales y cuyo principal conexión con la sociedad son los sondeos de opinión.

Si que existe hoy una visión crítica de los modelos de urbanización dominantes, tanto en ciertos medios profesionales o culturales como en colectivos más o menos formales y alternativos. También emergen en algunos liderzazos sociales (por ejemplo en núcleos dirigentes de algunas federaciones de asociaciones vecinales). Pero no se ha desarrollado aún el movimiento socio-político correspondiente[113] .

Este movimiento no podrá resultar únicamente de la suma o coordinación de movimientos vecinales de ámbito local, ni es posible que sea una reproducción del movimiento ciudadano que precedió y empujó la conquista de la democracia desde la calle. Deberá encontrar los objetivos y las formas para articular una sociedad más compleja, o más heterogénea que la de hace 40 años. Esta nueva sociedad urbana no está estructurada en grandes grupos sociales como los que caracterizaban la sociedad industrial.

Las clases trabajadoras tienen niveles de renta, de influencia social o política y de valores culturales muy diversos y el lugar de trabajo es hoy poco unificante. A las diferencias socio-profesionales se añaden las de origen nacional, las de género, las de edad. En la ciudad los comportamientos son más individuales que colectivos, cada miembro de la familia es un actor en sí mismo. Las relaciones barriales son unas entre muchas, pues se tienen más relaciones a distancia que en el pasado, el consumo y el ocio se privatizan, el espacio público se empobrece. Esta sociedad individualizada nos aparece fracturada entre los que temen perder sus rentas de posición, sus pequeños privilegios y seguridades vulnerables y los que viven en precario, en sus trabajos y en sus derechos, sin otro horizonte vital que el de la incertidumbre, sin otra garantía que la de no poder alcanzar el nivel de sus expectativas. Es una sociedad que necesita del Estado del bienestar, pero precisamente éste no llega, o no lo suficiente, a los que más lo necesitan. El muy loable propósito de defender el Estado del bienestar como "nuestro Estado de derecho"[114] olvida que este programa no garantiza el "bienestar", por insuficiente o inadaptado a las necesidades de hoy a gran parte de los que más lo necesitan: los mileuristas y los desocupados, los jóvenes que no pueden acceder a la vivienda y los inmigrantes sin derechos reconocidos, los fracasados de la escuela y los excluidos por la fractura digital.

---

113 La existencia de un conocimiento crítico sobre la ciudad es una condición necesaria para el desarrollo del movimiento ciudadano, pero de lo primero no se deduce necesariamente lo segundo. Puede ocurrir incluso que exista un desfase importante entre uno y otro. Las motivaciones y demandas vecinales o ciudadanas pueden ser a veces muy ambiguas, incluso insolidarias, defensoras de situaciones de privilegio relativo. Sobre la seguridad ciudadana, la aceptación de los inmigrantes, la oposición a determinados equipamientos, etc. han sido frecuentes las reacciones sociales agresivas y excluyentes.

114 Ver el artículo de José Mª Ridao: La izquierda sin crisis (El País, 25.11.2007).

Y los que viven en el círculo vicioso de la marginación, en urbanizaciones periféricas o en barrios degradados, lejos de todo y demasiado cerca de los que viven la misma situación o peor que ellos.

En estos espacios urbanos y en estas sociedades atomizadas la cultura política progresista se pierde. En bastantes casos ha habido una gestión municipal correcta, atenta a sus electores, más reproductora que innovadora (más de lo mismo) y que mantiene su presencia institucional. Pero hay disolución de la presencia en el tejido ciudadano de una fuerza política y cultural sintetizadora, falta de arraigo militante en el territorio, especialmente entre los sectores sociales más discriminados en unos casos y más reactivos en otros. Y, sobre todo, hay disolución del discurso de izquierda. Si hay crisis de la ciudad (riesgo de degeneración pero oportunidad de re-creación a una escala mayor) la izquierda debiera proponernos en el presente un proyecto de ciudad futura. Es indudable que los gobiernos locales progresistas han sabido desarrollar políticas positivas en la ciudad compacta heredada, especialmente de reconstrucción de los espacios públicos y de mantenimiento relativo de la mixtura social y funcional. Pero esta izquierda institucionalizada, desde los gobiernos o desde la oposición, no es capaz de proponernos políticas de resistencia y alternativa a los efectos perversos de la globalización que se manifiestan especialmente en los territorios donde se está desarrollando la ciudad futura, los vastos espacios urbanizados sin calidad de ciudad. Y tampoco sabe contrarrestar las dinámicas excluyentes que se manifiestan en muchas partes de la ciudad compacta. Al contrario, mediante políticas sectoriales y cortoplacistas acaba sometiéndose a la lógica segregadora y excluyente del mercado y contribuye en muchos casos a la disolución de lo ciudadano. A lo que gobernantes (derechas e izquierdas confundidas) y grandes empresas añaden en nombre de la competitividad y del marketing urbano la ostentación arquitectónica, el neomonumentalismo de exportación, que banalizan la ciudad y alienan a los ciudadanos, puesto que en muchos casos esta arquitectura de autor parece destinada a provocar sentimientos de expropiación en vez de la identificación o la emoción integradoras. Se vende la ciudad a inversionistas y turistas y se empuja a los sectores populares, y a los jóvenes especialmente, hacia las tristes periferias metropolitanas.

Las cúpulas políticas, en especial las de izquierdas, periódicamente declaran que hace falta construir una gobernabilidad metropolitana para construir la ciudad del futuro. Pero cuando gobiernan evitan hacerlo pues parece que a la mayoría ya les va bien la fragmentación y la superposición de organismos actuales. La cultura estatista y partitocrática es común a los que proceden de la tradición social-demócrata como a los que

han adherido al social- liberalismo. Sus líderes políticos e intelectuales se mueven entre las abstracciones del Estado, las dependencias de la economía global y las poco fiables encuestas de opinión (puesto que los ciudadanos viven estas realidades contradictoriamente y con muchas incertidumbres, contestan sobre a partir de experiencias anteriores no sobre dinámicas novedosas). La ciudad de carne y hueso, de gentes con deseos y necesidades que se entremezclan en cada uno de ellos y que demandan respuestas integradas y próximas queda muy lejos a las instituciones y partidos. Cerca, en el mejor de los casos están los gestores locales del día a día, inevitablemente conservadores de lo único que tienen, la proximidad, que no es suficiente para enfrentarse con las dinámicas actuales que reducen las libertades urbanas y acrecientan las desigualdades en el territorio[115].

3. Contradicciones sociales y asimetría política[116].

Es casi un lugar común en Europa la idea de que la contradicción propia a nuestras sociedades se ha trasladado del ámbito de la empresa al del territorio, es decir de la contradicción capital-trabajo a la de las políticas públicas (por acción u omisión)-condiciones de vida (reproducción social). Sin embargo esta contradicción aparece confusa por la multiformidad de los objetos o materias que la expresan, tan dispares como la vivienda y la seguridad, el trabajo precario y la inmigración, la protección del medio ambiente o el patrimonio y la movilidad. Una confusión que dificulta la construcción de proyectos simétricos oponibles.

---

[115] Los sistemas políticos de las democracias liberales han sido casi siempre incapaces de construir instituciones metropolitanas representativas y eficientes. Hay excepciones, como Toronto, Montreal, Melbourne, Lima y Londres (el gobierno laborista restableció el gobierno electo del gran Londres que la líder conservadora Margaret Thatcher había disuelto. Madrid (como Roma, Quito o Zaragoza) es un municipio muy extenso pues incorporó su corona suburbana en los años 50, por una decisión hiperpolítica de la dictadura. Lo cual hay que reconocer que fue en teoría positivo aunque en aquel marco no se tradujo en una mayor inversión en los barrios de la periferia. Otro aspecto positivo de la realidad institucional madrileña es la existencia de una Comunidad autónoma que corresponde aproximadamente a la actual ciudad metropolitana, aunque se está quedando chica. De todas formas que exista una institucionalidad más adaptada a los requerimientos del territorio no garantiza la calidad de las políticas públicas.

[116] La conflictividad en el territorio y los retos a los que los gobiernos responden poco y mal han sido expuestos con algo más de amplitud en la contribución del autor, La izquierda errante y la ciudad perdida, al libro colectivo promovido por Raimon Obiols y Antoni Comín "L'Esquerra, un instint bàsic. Vint-i-una reflexions sobre els reptes del socialismo del segle XXI (Pagès Editors, 2008).

A esta asimetría se añade la derivada de la diversidad de sujetos, con intereses a su vez contradictorios y que difícilmente son capaces de definir un escenario compartido en el que negociar el conflicto (solamente si el conflicto se agudiza y en casos puntuales). Denominamos esta conflictividad como asimétrica cuando los actores en confrontación no pueden definir objetivos negociables o no están en medida de asumir responsabilidades. Un caso extremo de conflictividad es cuando se da una rebelión "anómica" (por ejemplo las protestas de los "banlieusards" de Paris). Y un ejemplo de conflictividad sin actores responsables por un lado y representativos de un interés común por otro es cuando las actores demandados no tienen capacidad de dar una respuesta conjunta y los demandantes son heterogéneos, no pueden ofrecer una representación unificada y tienen intereses contradictorios como ocurre actualmente con el conflicto de las infraestructuras en Catalunya.

Se puede argumentar que esta problemática afecta muy especialmente a la izquierda, que se encuentra con frecuencia entre y en las distintas partes en conflicto pero que difícilmente puede evitar esta situación puesto que lógicamente está en las instituciones y también representa muchas veces a la ciudadanía movilizada. Pero la cuestión que interesa en este caso no es la complejidad del conflicto sino la debilidad de las políticas de la izquierda institucional en estos casos. Una debilidad que se deriva más de la inconsistencia teórica y la laxitud de los valores morales que del carácter de las personas o las opciones coyunturales de los partidos. Una debilidad de los principios y de los valores que conduce al oportunismo electoral y a la gestión rutinaria. Veamos un conjunto de cuestiones conflictivas, que se expresan en ámbitos territoriales de proximidad. Temas que pueden servir como líneas o estrategias específicas para un movimiento ciudadano similar al que dio el movimiento vecinal en la década de los 70. Y como test para evaluar si la cultura política progresista o de izquierdas es portadora de un proyecto de futuro más democrático o es simplemente una gestora del presente, con sus progresos adquiridos y sus contradicciones y retrocesos permanentes.

a) La precariedad del trabajo. La evolución de la economía de mercado ha "naturalizado" la precariedad del trabajo asalariado, la consecuente desvalorización del puesto de trabajo y del proceso adquisitivo de la cualificación profesional. La izquierda gobernante ha implementado medidas correctoras de los efectos más negativos de la precariedad (seguro de desempleo, programas de formación continuada, duración mínima de los contratos de trabajo, reducción de la jornada, etc.) pero no es portadora de un

proyecto global valorizador del trabajo y de la profesionalidad de todas las actividades como han planteado algunas corrientes sindicales (por ejemplo Trentin, exsecretario general de la CGIL, la confederación italiana). Por otra parte si tenemos en cuenta la entrada tardía en el mercado de trabajo, los casi inevitables periodos de desocupación que acechan a gran parte de la población activa y la jubilación de personas cuando aun disponen de dos o más décadas de esperanza de vida plantea la cuestión de la necesidad de unos ingresos mínimos garantizados. Actualmente las desigualdades y las incertidumbres caracterizan los actuales sistemas de pensiones. La propuesta de una renta básica universal es interesante aunque seguramente en su concepción mas radical es discutible y de difícil implementación pero indica la existencia de un problema que requiere una solución global que no puede diferir demasiado de su principio: garantizar a toda la población un mínimo ingreso monetario.

b) La vivienda y el suelo. La vivienda es un derecho básico recogido en los textos constitucionales y en las cartas de derechos humanos pero solamente es un principio orientador de las políticas públicas, es decir se trata de un “derecho programático”, no garantizado por el Estado de “derecho”. Hoy se ha convertido en uno de los grandes problemas sociales para amplios sectores de la población y al mismo tiempo una de las principales fuentes de beneficios especulativos, tanto del capitalismo financiero como de un extenso y variopinto mundo de propietarios de suelo, promotores y constructores. La urbanización, la construcción de viviendas y las obras civiles son seguramente el principal factor de corrupción política y social. En España, bajo gobiernos de izquierda y de derecha se ha destruido por igual el paisaje costero, la urbanización extensiva ha favorecido la mayor especulación del suelo de nuestra historia, se han construido centenares de miles de viviendas que no tienen comprador o localizadas tan lejos de los centros de trabajo y de servicios que generan altos costes sociales y ambientales. La especulación inmobiliaria ha corrompido la vida política y regional y ha alcanzado a algunas cúpulas partidarias partidarias y de organizaciones sociales. No es preciso recordar que la burbuja que ha conducido, con el beneplácito del Gobierno, a producir más viviendas que Francia, Alemania y el Reino Unido juntos explotaría y provocará probablemente una recesión mayor que en el resto de Europa. La izquierda ha abandonado sus objetivos clásicos: propiedad pública del suelo urbanizable y urbano, prioridad a las viviendas de alquiler (que no debiera superar el 10% de los ingresos familiares), continuidad y mixtura de los tejidos urbanos, etc. Y cuando se proponen medidas correctoras, como la reciente

legislación sobre las plusvalías urbanas, son de una timidez increíble (recuperación por parte del sector público del 15% de estas plusvalías! ¿porqué no del 90 o del 100%?). La reciente ley catalana sobre el "derecho a la vivienda", cuyo proyecto no iba más allá de otras leyes similares vigentes en los países occidentales, ha sido desnaturalizada tanto en el debate parlamentario como en la negociación social. En estos casos la mayoría de los representantes de la izquierda, tanto aquí como en Madrid, han demostrado convicciones muy débiles frente a los intereses privados. No encontramos hoy en la izquierda una comprensión clara sobre "el derecho a la vivienda" y menos aún sobre "el derecho a la ciudad", una cuestión de la que depende nuestro futuro.

c) Las infraestructuras y movilidad de los ciudadanos. El actual debate sobre las infraestructuras parece centrarse en una disputa sobre el nivel institucional al que corresponde la principal responsabilidad de gestión. Sin duda es un tema importante y parece probable que una gestión de proximidad de las redes ferroviaria y viaria, de los puertos y de los aeropuertos sería sin duda más eficaz al estar más sometida al control social. Pero no es un debate derecha-izquierda y sorprende que ambas coincidan en las mismas propuestas "incrementalistas" a pesar de que en muchos casos suponen costes sociales y ambientales difícilmente sostenibles. Parecería lógico que la base de partida de la izquierda fuera el reconocimiento del "derecho a la movilidad", hoy fundamental, que debe considerarse un derecho universal, para todos, para cada día y a todas las escalas. En consecuencia debería priorizarse la movilidad más masiva y más cotidiana, como son las redes de cercanías, lo cual no sucede ahora. Las infraestructuras son también el principal motor de la urbanización y corresponde especialmente a la izquierda favorecer los desarrollos urbanos apoyados en la compacidad de los tejidos urbanos. No es así, los ejemplos más frecuentes en España nos indican que no se asume ni el derecho a la movilidad ni el buen uso de las infraestructuras para hacer ciudad. Se mantienen los modelos radiocéntricos y la política del "caballo grande, ande o no ande". Y en Catalunya es suficiente analizar los programas viarios de los gobiernos sean de centro derecha o de centro izquierda para constatar que sirven más a la especulación inmobiliaria que al derecho a la ciudad.

d) La seguridad ciudadana. De nuevo nos encontramos con discursos y prácticas que se caracterizan por las ambivalencias, las contradicciones y finalmente la sumisión a valores y comportamientos más propios de una derecha conservadora y excluyente, que excita los

estados de opinión más primarios. La creación de ambientes seguros es un derecho fundamental para el conjunto de la población y es una obligación de las políticas públicas garantizarlo. Especialmente para los colectivos que por razones diversas son más vulnerables, sufren discriminaciones y demandan protección. Pero la inseguridad procede de muchas causas: desocupación o precariedad del trabajo, entorno urbano inhóspito, pobreza, presencia de colectivos culturalmente distintos y percibidos como potencialmente "peligrosos", debilidad del tejido social, etc. Por otra parte vivimos en una época en que la política del "miedo" se ha convertido en un instrumento manipulador de la opinión pública por parte de los gobernantes más reaccionarios. Lamentablemente esta política ha contaminado a las izquierdas gobernantes y en bastantes casos han asumido el discurso securitario y la práctica de la represión preventiva en contra muchas veces de los colectivos más vulnerables. El ejemplo más próximo y más escandaloso es el de las Ordenanzas para la convivencia aprobadas por el Ayuntamiento de Barcelona, en las que se criminaliza a colectivos sociales enteros (vendedores ambulantes, prostitutas, mendigos, limpiacristales, sin techo, etc.) y se imponen sanciones tan exageradas como inaplicables[117]. Todo ello en nombre del "ciudadano normal" que tiene derecho "a no ver aquello que le disgusta". Unas ordenanzas que la dirección del PSOE ha declarado que deberán servir de modelo a todos los ayuntamientos de España en los que participe en el gobierno. Incluso han sido bien recibidas por otros gobernantes de la izquierda europea como el alcalde de Bolonia, durante décadas considerada la ciudad modelo de la gestión progresista. Entendámonos: no se trata de defender una política permisiva, todo lo contrario. Creemos que la policía de proximidad, la justicia local rápida, la sanción inmediata de los comportamientos incívicos, etc. forman parte de unas políticas públicas que deben ser propias de la izquierda pues afectan a la gran mayoría de los ciudadanos. Pero la base de partida debe ser la consideración de todos los ciudadanos por igual, la protección de los más débiles y la construcción de unos ámbitos de convivencia que promuevan el conocimiento mutuo, la cooperación entre los ciudadanos y la solidaridad con los más débiles o discriminados. Curiosamente las "ordenanzas" citadas si bien proclaman al inicio su intención de sancionar los comportamientos racistas o xenófobos luego se olvidan de concretar esta buena intención en el articulado. El derecho a la seguridad hoy no parece que por ahora esté elaborado y asumido por la izquierda

[117] Del autor: Miedos urbanos y demandas de seguridad (revista La Factoría nº 32, 2007). Ver también los dos artículos publicados en El País conjuntamente con la penalista Mercedes García Arán: La represión preventiva (marzo 2006) y La calle es de todos (mayo 2006).

gobernante como propio, simplemente se apunta a la ideología y a las prácticas más conservadoras. Una ideología y unas prácticas que criminalizan a los pobres, a los jóvenes sin horizontes de los sectores populares y a los inmigrantes. Es la doctrina Bush sobre el terrorismo difuso que nos acecha y la aplicación a la política local de la grosera política de la represión preventiva, cuyo ejemplo más repugnante son las Ordenanzas del civismo aprobadas por el Ayuntamiento de Barcelona en 2006.

e) **La Escuela pública y la religión**. La Escuela pública, obligatoria y laica ha sido históricamente una de las grandes conquistas de la izquierda, en su triple objetivo. Garantizar una formación básica para todos los ciudadanos como medio de promover un desarrollo económico y social más justo y más eficaz. Crear un mecanismo de movilidad social ascendente al alcance de los sectores populares y de los colectivos que sufren discriminación y exclusión. Y por último formar ciudadanos para la democracia, mediante una educación que no imponga creencias que pretendan monopolizar la verdad y que signifiquen menosprecio para otras de signo diferente. Actualmente la combinación entre los afanes de distinción de los sectores sociales acomodados por una parte y el acceso al sistema educativo de los sectores populares, incluidos los procedentes de la inmigración, ha provocado una fuerte fractura en el sistema educativo. A ello ha contribuido el nefasto comportamiento de una parte importante de la Iglesia católica, defensora de privilegios heredados de la dictadura y convertida en gran empresa que ha hecho de la enseñanza un negocio y una fuente de poder y de influencia. La izquierda institucional ha entrado en este juego, políticamente y también personalmente. Envía a sus hijos a la escuela privada, incluso religiosa, y admite que las escuelas concertadas practiquen la discriminación (por ejemplo respecto a la población inmigrante) y incluso incluyan en sus enseñanzas obligatorias la religión. Esta debilidad ha traído consigo un retroceso progresivo del laicismo y ha permitido que incluso se admita la enseñanza de la religión (no la historia de las religiones) en la escuela pública. El resultado es que ninguno de los tres objetivos de la escuela pública, obligatoria y laica se cumplen.

f) **Los servicios públicos urbanos.**

Lo sabemos todo el mundo y es profecía: existen unas relaciones oscuras, importantes nichos de corrupción pública y posiciones privilegiadas de grandes empresas de servicios que generan enormes beneficios privados que pesan sobre los contribuyentes y sobre la calidad de las prestaciones. Es indiscutible que uno de los principales avances promovidos

por la izquierda y su proyecto, hoy ya histórico, del “estado del bienestar, ha sido el establecimiento de un sistema de servicios públicos “universales” o de interés general. Este sistema está hoy afectado de un proceso de deterioro creciente debido principalmente a dos factores. Primero la relativa inadecuación de la oferta a las nuevas realidades urbanas caracterizadas por la difusión del habitat y la mayor escala de la segregación social. Las poblaciones menos solventes estarán peor servidas tanto en transporte público como en equipamientos socio-culturales y también en acceso a las actuales tecnologías de información y comunicación (la “fractura digital). Y segundo: las situaciones de monopolio de facto garantizan una impunidad que permite que los déficits de inversión y de mantenimiento fragilicen las prestaciones como ocurre ahora en agua y energía. Y no deja de ser una escandalosa paradoja que estas mismas empresas de servicios utilicen las políticas públicas de cooperación para instalarse en países menos desarrollados en los que fuerzan contratos leoninos y transfieren tecnologías poco adecuadas.

La cultura de izquierda debiera recuperar algo tan elemental y que forma parte de su razón de ser como es la propiedad colectiva de bienes básicos de la humanidad, por lo menos de los 4 bienes clásicos: el agua, el aire, el suelo y el fuego (la energía en términos actuales). No es posible que estos bienes sean objeto de apropiación privada y en consecuencia de lucro para unos y de exclusión para otros. La gestión del agua es privada y una parte importante de la población del mundo no tiene agua potable por no poder pagarla. Se compra el derecho a contaminar y los países dominantes contaminan así a las poblaciones más pobres. La propiedad privada del suelo es uno de los principales factores generadores de marginación social, de especulación privada y de corrupción pública. Y las mayores fortunas se generan en los sectores energéticos y se distribuyen según los niveles de solvencia de las demandas, con la paradoja que en muchos casos las poblaciones y los territorios productores de fuentes energéticas no pueden acceder a las mismas.

Hay una correlación evidente entre la progresiva dominación de los servicios básicos que requiere cualquier población (y de servicios urbanos comunes a todas las ciudades) por parte de grandes grupos económicos multinacionales y los procesos de privatización de los servicios públicos o de interés general. Los movimientos ciudadanos pueden plantearse la crítica y la denuncia de las consecuencias negativas de estos procesos y a la vez ampliar el concepto de servicios de naturaleza universal o de interés general. Además de los vinculados a los cuatro bienes básicos citados deberíamos incluir entre otros la movilidad y la comunicación (telefonía, fractura digital, prioridad al transporte colectivo, etc.), la

seguridad alimentaria y el acceso a los medicamentos, la identidad cultural, etc. Por ejemplo en el caso de la industria farmacéutica so podrían promover urbi et orbi los medicamentos genéricos, difundiendo las fórmulas para que éstos llegaran a todos los países más pobres, imponiendo condiciones a la producción y distribución de medicamentos fabricados por el sector privado, creando redes locales de distribución alternativa y priorizando la investigación en los centros públicos.

Como consideración más general se nos debería evitar la vergüenza de ver tratar a las empresas multinacionales (las financieras, las de servicios, las energéticas, etc.) como representantes del interés nacional por el hecho de tener su origen en el país (como actúan ahora, gobierno, partidos políticos y medios de comunicación en relación a las nuevas políticas que emergen en América latina).

g) La inmigración. El discurso y la práctica de la izquierda institucional es en este caso de una ambigüedad que va más allá de la inevitable consideración de los límites que tanto los marcos económico y legal (nacionales y europeos) como el estado de la opinión pública imponen a una política de la inmigración. Se practica la contradicción o el doble discurso entre los principios que se proclaman y las normas que se imponen. Véase si no la ley de extranjería que promovió el gobierno socialista en los años 80: en la exposición de motivos se decía que el objetivo era reconocer y proteger los derechos de los inmigrantes mientras que el texto articulado era un compendio de limitaciones al ejercicio de derechos básicos. Se hacen declaraciones oportunistas e hipócritas negando la regularización de los “ilegales” cuando todos sabemos que es inevitable que la población establecida en el país, que trabaja y paga impuestos, acabe siendo regularizada, lo cual deberá hacerse periódicamente. Se omiten los injustos costes sociales que debe asumir este ejército de reserva de mano de obra que trabaja en precario mientras espera que al cabo de unos años sea regularizado. Se ponen trabas a derechos tan básicos como el reagrupamiento familiar o el ejercicio de los derechos sindicales. No reclamamos que la izquierda practique una política de puertas abiertas en permanencia pero si que admita el derecho de los habitantes del mundo a tener un proyecto de vida propio y establezca cauces regulares y dignos para recibir una población que igualmente llega a nuestros países desarrollados. También aquí faltan principios claros y los más importantes son los que se refieren a los derechos de los inmigrantes. El derecho a la dignidad, al reconocimiento de su identidad, el trato basado en la “acción positiva” para facilitar su proceso integrador, la sanción al maltrato provenga

de la sociedad civil o de los funcionarios públicos, la difusión de sus valores y de sus aportes al país al que llegan. Por ejemplo: los datos nos dicen que el nivel medio educativo de los inmigrantes es superior al de los españoles, y que la tasa delictiva (si excluimos la irregularidad legal) es igual al del resto de la población. La cuestión fundamental desde una cultura democrática es reconocer a los inmigrantes instalados en el país de acogida como ciudadanos de plenos derecho. No hay argumentos admisibles que puedan negar este principio. Para la izquierda es un test ineludible. La población de origen no comunitario con residencia legal debe ser sujeto de los mismos derechos que los nacionales, incluidos todos los derechos políticos.

4. Los derechos ciudadanos y el derecho a la ciudad.

Los movimientos sociales progresistas y la izquierda política, para ser fieles a sus objetivos históricos de libertad e igualdad, a su vocación internacionalista y de estar al lado de los son a la vez víctimas necesarias y resistentes potenciales de un sistema basado en el despilfarro global y el lucro personal, deben reconstruir sus bases teóricas y sus valores morales. La nueva realidad de este mundo global y de esta sociedad postindustrial nos obliga a repensar, actualizar y ampliar los **derechos ciudadanos** correspondientes a nuestra época[118].

En todas las épocas han sido los movimientos sociales e intelectuales los que han establecido un nuevo horizonte de derechos exigibles que luego se han ido formalizando políticamente y jurídicamente por medio de la lucha política. Así fue con los derechos civiles y políticos promovidos por las revoluciones democráticas a partir del siglo XVIII y con los derechos sociales y económicos revindicados y en parte conquistados por las luchas, reformas y revoluciones sociales del siglo XX. En nuestro siglo han emergido derechos de género, ambientales, comunicacionales, vinculados a la mayor autonomía del individuo, otros relativos a las identidades colectivas, etc. En un caso se trata de derechos nuevos, en otros de ampliación y desarrollo de derechos ya legitimados pero que resultan insuficientes hoy. Es el caso del derecho a la vivienda y a algunos servicios básicos. En

[118] El tema de los nuevos derechos ciudadanos lo hemos desarrollado más ampliamente en la obra citada La ciudad conquistada y especialmente en el Informe Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad, encargado por la Fundación Alternativas (Documento de trabajo nº 51, Madrid 2004).

nuestras sociedades urbanizadas se requiere un derecho más complejo, el "**derecho a la ciudad**".
La elaboración y conversión en reivindicación política nuevos derechos ciudadanos es una tarea que difícilmente cumplirán espontáneamente las instituciones y los partidos políticos. Están doblemente limitados por los marcos legales y financieros y por los sondeos de opinión. Unos límites que impiden la innovación. Pero las contradicciones sociales existen y la capacidad cultural para reflexionar a partir de éstas también. Vivimos un momento histórico que nos impele a pensar y a luchar por algo nuevo. Por nuevos derechos. Y es tarea de los movimientos sociales y culturales (en sentido amplio, es decir la conceptualización y difusión intelectual).
El **"derecho a la ciudad"** integra derechos relativos al entorno físico como la vivienda, el espacio público, el transporte, el ambiente, etc. que condicionan derechos individuales y colectivos de carácter social o político, es decir la efectividad del estatuto del ciudadano. Pero también se integran en el derecho a la ciudad derechos políticos y sociales que a su vez condicionan la inserción en la ciudad como la igualdad político-jurídica, la identidad personal y colectiva de las minorías, el salario ciudadano o renta básica, la formación continuada, etc. El derecho a la ciudad pues es un conjunto de derechos formales y materiales que configuran la ciudadanía.
En nuestras sociedades altamente urbanizadas hay una estrecha relación entre derecho a la ciudad y derechos ciudadanos. En sentido amplio los **derechos ciudadanos**, y los deberes correlativos configuran el estatuto de las personas reconocidas como ciudadanos. La democracia no consiste únicamente en la existencia de instituciones representativas y libertades políticas y civiles. Esta es la dimensión formal. La dimensión material es que las instituciones y las libertades se justifican y se ejercen con el fin que las políticas públicas hagan reales los derechos teóricos considerados legítimos en cada momento histórico y las libertades sirven para reivindicarlos. Optamos por conceptualizar estos derechos como ciudadanos y no "humanos" por considerar que forman parte del estatuto de ciudadanía, es reconocer a la persona como sujeto de derechos y deberes que le hacen libre en el territorio en el que ha elegido vivir e igual a todos los que conviven en este territorio.
En el texto que sigue a continuación proponemos un catálogo, obviamente no exhaustivo, de derechos urbanos como contribución a la renovación de la cultura política en el ámbito de la ciudad y del gobierno local. La legitimización de las demandas locales y la síntesis entre valores universalistas y prácticas políticas territoriales requiere la formulación de derechos que permitan desarrollar un combate democrático por la justicia en la ciudad.

1. Derecho a la vivienda y al lugar. La gente tiene derecho a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, en sus entornos significantes. O a tener otro de su libre elección. Todas las personas que viven en un lugar que han contribuido a construir, en el que están arraigadas y que proporciona sentido a su vida, deben poder continuar viviendo en él y tienen derecho al re-alojo en la misma área si esta se transforma por medio de políticas de desarrollo urbano o de rehabilitación de hábitats degradados o marginales. Las autoridades locales protegerán a las poblaciones vulnerables que puedan sufrir procesos de expulsión por parte de las iniciativas privadas. El derecho a la vivienda está integrado necesariamente en el derecho a la ciudad: la vivienda si no está integrada en un tejido urbano, articulado con el resto, en él que conviven poblaciones y actividades diversas. Si no es así el derecho a la vivienda puede ser de hecho la marginación de los sectores de bajos ingresos (la exclusión territorial).
2. Derecho al espacio público y a la monumentalidad. La ciudad es hoy un conjunto de espacios de geometría variable y de territorios fragmentados (física y administrativamente), difusos y privatizados. El espacio público es una de las condiciones básicas para la justicia urbana, un factor de redistribución social, un ordenador del urbanismo vocacionalmente igualitario e integrador. Todas las zonas de la ciudad deben estar articuladas por un sistema de espacios públicos y dotadas de elementos de monumentalidad que les den visibilidad e identidad. Ser visto y reconocido por los otros es una condición de ciudadanía.
3. Derecho a la belleza. El lujo del espacio publico y de los equipamientos colectivos no es despilfarro, es justicia. Los programas públicos de vivienda, infraestructuras y servicios deben incorporar la dimensión estética como prueba de calidad urbana y de reconocimiento de necesidad social. Cuanto más contenido social tiene un proyecto urbano, más importante la forma, el diseño, la calidad de los materiales...
4. Derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad. La organización interna del espacio urbano debe facilitar la cohesión sociocultural de las comunidades (barriales, de grupos de edad, étnicas, etc.). La integración ciudadana es más factible si las personas están también insertas en grupos referenciales próximos. La ciudadanía es pluridimensional y requiere de integraciones colectivas múltiples, bien para adherir, o participar o confrontarse. Para los “excluidos” la integración grupal conflictiva es indispensable para conseguir su reconocimiento.

5. Derecho a la movilidad y a la accesibilidad. Hay que tender a igualar las condiciones de acceso a las centralidades y la movilidad desde cada zona de la ciudad metropolitana. Estos derechos son hoy indispensables para que las llamadas libertades urbanas o posibilidades teóricas que ofrece la ciudad sean realmente utilizables. El derecho a moverse con facilidad por la ciudad metropolitana debe universalizarse, no reservarse a los que disponen de vehículo privado. La accesibilidad de cada zona es indispensable para existir para los otros.
6. Derecho a la centralidad. Todas las áreas de la ciudad metropolitana deben poseer lugares con valor de centralidad y todos los habitantes deberían poder acceder con igual facilidad a los centros urbanos o metropolitanos. En la ciudad metropolitana la articulación de los centros viejos y nuevos, el acceso y la recalificación de los centros históricos no solo de la ciudad central sino también de las áreas periféricas, la creación de nuevas centralidades polivalentes en sus funciones y mixtas en su composición social son elementos consubstanciales de la democracia urbana. Las centralidades marcan las principales diferencias entre las ciudades. La adecuada relación centralidades-movilidades es hoy una de las condiciones básicas para el funcionamiento democrático de las ciudades. La pluralidad de centralidades se vincula a la superación de las dinámicas segregadoras y especializadoras de los territorios: el urbanismo de la ciudad del siglo XXI debe optar por el collage, la mezcla, la diversidad de poblaciones, actividades y usos plurales de los espacios.
7. Derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía. Las políticas publicas deben desarrollar políticas ciudadanas en los márgenes, legalizar y equipar los asentamientos, introducir en ellos la calidad urbana y la mixtura social, promover formas originales de participación ciudadana que se adapte a las características de poblaciones especialmente vulnerables. Los grandes proyectos de infraestructuras de comunicación o económicas que se realizan en las periferias, o los proyectos comerciales o inmobiliarios deben ser siempre constructores de la ciudad, es decir, incorporar programas de vivienda y de urbanización básica así como elementos de monumentalidad.
8. Derecho al gobierno metropolitano o plurimunicipal. Sin perjuicio de la importancia democrática y funcional de los ámbitos nacionalitarios o regionales (federalización de los Estados grandes o medianos) los ciudadanos tienen derecho, por razones de participación y de eficacia de la gestión pública, a un gobierno de proximidad. En las regiones más urbanizadas este gobierno debe tener una dimensión plurimunicipal o

metropolitana. No se trata de suprimir los municipios, incluso los pequeños son ámbitos de representación y de gestión (a veces muy limitada) válidos. Pero casi siempre la gestión pública de proximidad requiere ámbitos de planificación y programación, de gestión de servicios costosos y de redistribución de recursos, que abarcan una diversidad de municipios. Deberemos plantearnos la elección directa de estos gobiernos para que adquieran una mayor legitimidad democrática. Y para garantizar que se tienen en cuenta más a las personas que a los km2.

9. Derecho a la innovación política. Los gobiernos locales y regionales deben recoger las demandas sociales para innovar en cuanto a sistemas electorales, mecanismos de participación, instrumentos de planeamiento y de gestión, etc. P.ej. el planeamiento estratégico es una innovación política aun no recogida por el derecho público. Las relaciones entre Administraciones y entre actores públicos y privados deben incorporar cada vez más formas contractuales y no únicamente jerárquicas o compartimentadas.
10. Derecho al acceso y al uso de las tecnologías de información y comunicación : Las administraciones públicas no solo deben proteger y garantizar este derecho sino también utilizar las TIC (tecnologías de información y comunicación) para democratizar realmente al acceso de todos a los servicios de interés general. Derecho al uso social de las actuales tecnologías de información y comunicación, especialmente en las relaciones con las Administraciones públicas (p.ej. ventanilla única). Barrios y viviendas tienen, todos, derecho al cableado.
11. Derecho a la ciudad como refugio. La ciudad debe asumir áreas de refugio para aquellos que por razones legales, culturales o personales necesiten durante un tiempo protegerse de los aparatos más represivos del Estado, en tanto que las instituciones democráticas no son capaces de protegerlos o integrarlos. Por otra parte estas áreas-refugios forman parte de la oferta urbana como aventura transgresora.
12. Derecho a la protección por parte del gobierno de proximidad ante las instituciones políticas superiores y las organizaciones y empresas prestadoras de servicios. El gobierno local debe actuar de defensor de oficio de los ciudadanos en tanto que personas sometidas a otras jurisdicciones y también en tanto que usuarios y consumidores. Esta protección por parte de los gobiernos locales deberá compensar la tendencia a la gestión indirecta o a la privatización de servicios y la consiguiente reducción de la función pública. Por otra parte la complejidad del consumo social

aumenta la dependencia de los ciudadanos respecto a las empresas de servicios y de distribución comercial que muchas veces actúan en mercados oligopólicos.

13. Derecho a la justicia local y a la seguridad. Hoy la justicia es inaccesible para la mayoría de ciudadanos (por su coste, lentitud, etc.). La seguridad es vista principalmente en términos de represión y se plantean políticas de seguridad sobre todo cuando la «inseguridad» afecta a sectores medios y altos y a agentes y representantes de las instituciones. La justicia local, de base municipal y la seguridad como actuación concertada entre la institución local y la sociedad civil organizada es hoy una demanda inaplazable de las mayorías ciudadanas, en la medida que puede asegurar una prevención más eficaz y si es preciso una reacción sancionadora más rápida.
14. Derecho a la ilegalidad. Paradójicamente tanto los colectivos sociales como, a veces, las instituciones locales deberían asumir el coste de promover iniciativas ilegales o alegales para convertir una demanda no reconocida en un derecho legal (p.ej. para obtener la reversión de uso de espacio público congelado por una institución estatal). Es decir se trata de demandas que se pueden considerar "legítimas", aunque no sean legales. Los ejemplos son las sentencias absolutorias de los okupas, la tolerancia oficial en áreas urbanas delimitadas, respecto al tráfico de droga, el uso social efímero o definitivo de espacios privados con vocación pública, etc.
15. Derecho al empleo y al salario ciudadano. El ámbito urbano-regional debe garantizar un rol social que proporcione ingresos monetarios es decir remunerados al conjunto de la población activa. Además de las iniciativas generadoras de empleo (p.ej. servicios de proximidad, ecología urbana, etc.) es en este ámbito que se pueden experimentar y gestionar algunas formas de « salario ciudadano » y de "formación continuada para todos. El espacio urbano-regional puede ser un marco de gestión de estas políticas entre gobiernos de proximidad y organizaciones sindicales y sociales.
16. Derecho a la calidad del medio-ambiente. Como derecho a una calidad de vida integral y como derecho a preservar el medio para las generaciones futuras. Este derecho incluye el uso de los recursos naturales y energéticos, el patrimonio histórico-cultural y la protección frente a las agresiones a la calidad del entorno (contaminaciones, congestiones, suciedad, fealdad, etc.).
17. Derecho a la diferencia, a la intimidad y a la elección de los vínculos personales. Nadie puede sufrir discriminación según sus creencias, sus hábitos culturales o sus orientaciones sexuales, siempre que se respeten los derechos básicos de las personas

con las que se relacione. Todo tipo de vínculo personal libremente consentido (p.ej. parejas homosexuales) merecen igual protección. No hay un modelo de vida personal o familiar que tenga derecho a más protección que otro.

18. Derecho de todos los residentes en una ciudad a tener el mismo status político-jurídico de ciudadano. Y por lo tanto igualdad de derechos y responsabilidades. La ciudadanía debe distinguirse de la nacionalidad (que en el marco de la globalización y de las uniones políticas supraestatales debe perder su actual carácter absoluto es decir la facultad de proporcionar un estatuto diferenciado). Es la relación con un territorio - con un entorno social lo que debe determinar el estatuto legal.
19. Derecho a que los representantes directos de los ciudadanos tanto institucionales (gobierno local y/o regional) como sociales (organizaciones profesionales, económicas, sindicales, territoriales, etc.) participen o accedan a las conferencias y organismos internacionales que tratan cuestiones que las afectan directamente.
20. Derecho de los ciudadanos a igual movilidad y acceso a la información transversal similar al que poseen los capitales privados y las instituciones públicas. Derecho a acceder a todo tipo de información emanada de los organismos públicos y de las empresas de servicios de interés general. Derecho a la movilidad física completa en los espacios políticos y económicos supranacionales en los que se encuentran inmersos.
21. Derecho de los gobiernos locales y regionales y de las organizaciones, ciudades a constituir redes y asociaciones que actúen y sean reconocidas a escala internacional. Este derecho incluye tanto el reconocimiento por parte de las NN.UU. y de todos sus organismos y programas como de organizaciones mucho menos transparentes (como la Organización mundial del comercio o el Banco Mundial). La regulación de los procesos globalizados no la realizarán únicamente los gobiernos de los Estados y los grandes grupos económicos como el fracaso del AMI en su momento demostró. La globalización supone poner en cuestión el soberanismo monopolista.

El desarrollo y la legitimación de estos derechos dependerán de un triple proceso:
Un proceso cultural, de hegemonía de los valores que están en la base de estos derechos y de explicitación o especificación de los mismos.
Un proceso social, de movilización ciudadana para conseguir su legalización y la creación de los mecanismos y procedimientos que los hagan efectivos

Un proceso político-institucional para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar las políticas para hacerlos efectivos.
En la medida que en muchos casos estos derechos aparecen como una novedad política y no tienen aun el suficiente arraigo social, el rol de los intelectuales, a la vez como fuerza sociocultural y como colectivo capaz de definir los contenidos y las motivaciones de estos derechos, es hoy fundamental. En esta etapa histórica el desafío que el territorio plantea a la intelectualidad exige un gran coraje moral y una considerable audacia política. Entendemos intelectuales en un sentido "gramsciano": aquéllos que desarrollan una reflexión crítica y una capacidad de propuesta a la ciudadanía, sean profesionales de la cultura, líderes sociales, militantes políticos o técnicos.
Recordemos el epitafio de Brecht: No necesito lápida, pero/ si vosotros necesitáis ponerme una/ desearía que en ella se leyera/ Hizo propuestas. Nosotros las aceptamos/Una inscripción así nos honraría a todos.

En este proceso de legitimación de derechos es interesante constatar como en los últimos años se han elaborado diversas Declaraciones, Manifiestos o Cartas de derechos ciudadanos o de derecho a la ciudad. En la conferencia de Naciones Unidas-Habitat de Estambul se discutía del derecho a la vivienda pero ni gobernantes ni expertos, ni autoridades locales ni organizaciones sociales, se planteaban la cuestión más ambiciosa y necesaria del derecho a la ciudad. En los primeros años del siglo XXI se han elaborado por parte de las autoridades locales reunidas en el Foro Social de Porto Alegre la Carta de los Derechos Humanos en la ciudad (2000) y la Carta Europea de los Derechos Humanos en la Ciudad (Saint Denis 2002). En el Forum de las Culturas (Barcelona 2004) se elaboró la Carta de los Derechos Emergentes promovida por Institutos y Ligas de Derechos humanos de diversos continentes. El Consejo de Europa ha iniciado un proceso de elaboración de su Carta Urbana en la que incluye tanto los derechos ciudadanos de carácter social, económico, cultural, político y civil como los derechos relativos al entorno físico, ambiental, movilidad, espacio público, etc. Habitat International Coalition que reúne a casi medio millar de organizaciones vecinales o ciudadanas de todo el mundo esta desarrollando desde hace inicios de este siglo un ambicioso proceso participativo para elaborar la Carta del derecho a la ciudad de los movimientos populares urbanos. Todo ello es una demostración evidente que la cuestión de la ampliación y reelaboración de los derechos ciudadanos es un reto de nuestra época.

5. Notas conclusivas.

Para los que nos ocupamos de la ciudad lo que nos atrae con frecuencia de ésta es que es el lugar de la libertad y de la aventura posible de cada uno y de todos, la multiplicación de los encuentros imprevistos, de las reacciones sociales espontáneas, de los azares insospechados. La ciudad puede sorprendernos en cada esquina (Breton) y allí queremos vivir "per si hi ha una gesta" (Salvat Papasseit). La ciudad es vivencia personal y acción colectiva a la vez. Sus plazas y calles y sus edificios emblemáticos son el lugar donde la historia se hace, el muro de Berlín, la plaza Wenceslao de Praga, el Zócalo mexicano, la plaza Tiananmen. Y si miramos a un pasado más lejano el palacio de Petrogrado y las escaleras del Potemkin o la Bastille y el salón del Jeu de Paume junto a la Concorde del Paris revolucionario. Precisamente en este salón se proclamaron Les droits de l'homme "los hombres nacen y se desarrollan libres e iguales". El mito originario de la ciudad es la Torre de Babel, gentes distintas pero iguales, juntas construyendo su "ciudad" como desafío al poder de los dioses, como afirmación de independencia. Ciudadanos son los que conviven, libres e iguales, en un territorio dotado de identidad y que se autogobierna.

A una pregunta televisiva, imprevista y en directo sobre como definiría el "socialismo" Mitterrand respondió escuetamente: "es la justicia, es la ciudad". La ciudad pues es una metáfora de la izquierda, en su doble dimensión individual y social, lírica y épica. La ciudad es cálida y es el contrapeso a la democracia que es frígida (Dahrendorf). La ciudad, como el socialismo tiene por vocación maximizar la libertad individual en un marco de vida colectiva que minimice las desigualdades. La ciudad humaniza el

La ciudad como metáfora de la izquierda nos interesa especialmente pues permite enfatizar algo que es común o necesario a ambas: la dimensión sentimental y sensual, cordial y amorosa, individualizadora y cooperativa, plural y homogeneizadora, protectora y securizante, incierta y sorprendente, transgresora y misteriosa, conflictiva y comunitaria, contradictoria y unanimista. Y también porque vivimos una época en que no es casual que la ciudad y la izquierda se nos pierdan a la vez, parece como si se disolvieran en el espacio público, en sentido físico y político. Si la ciudad es el ámbito generador de la innovación y del cambio es en consecuencia el humus en el que la izquierda vive y se desarrolla, en tanto que fuerza con vocación de crear futuros posibles y de promover acciones presentes. La ciudad es a la vez pasado, presente y futuro de la izquierda. Y no

tener un proyecto y una acción constante de construcción de la ciudad, que se nos hace y se nos deshace cada día, es un lento suicidio.

Es preciso repensar a la vez el **proyecto de sociedad y de ciudad** a los que se aspira, como un horizonte ideal, más que como un modelo armado (tan especulativo como peligroso). El proyecto de sociedad y de ciudad no se inventan, nacen de tres fuentes: la memoria histórica democrática, la crítica teórica y práctica de la sociedad y ciudad existentes y las aspiraciones y objetivos que emergen de los conflictos sociales en los que se expresan valores de libertad y de igualdad. La izquierda, después del fracaso y del justo rechazo de los modelos de tipo "soviético" y del agotamiento del "estado del bienestar" socialdemócrata tiene miedo de pensar un "otro mundo posible". Sin embargo tanto los ideales históricos del socialismo y del comunismo como las prácticas de los movimientos de los trabajadores, de los movimientos ciudadanos y culturales y de las luchas en defensa de la democracia así como las realizaciones del "welfare state" no solo representan un patrimonio positivo sino que son también unas bases para repensar el futuro. Causa vértigo el vacío cultural de la izquierda, que no quiere mirar hacia atrás ni se atreve a imaginar hacia delante. Y en España especialmente. La izquierda institucional teme el debate sobre la memoria histórica y evita la reflexión sobre un futuro que cuestione el modelo capitalista despilfarrador que caracteriza nuestro modo de vida.
No confío mucho en la disposición a pensar con imaginación y audacia de la izquierda institucional, gestora del día a día y sin otro horizonte que el de las próximas elecciones. Como tampoco creo que la política se construya en los laboratorios de investigación y en los seminarios académicos solo nos quedan los movimientos políticos alternativos (globales) como los que combaten la globalización del mundo real en nombre de otro mundo posible y los movimientos sociales y culturales de resistencia (locales) que defienden identidades o intereses colectivos legítimos pero limitados. Solo nos queda esperar que entre la política institucional, los ámbitos de investigación y debate intelectual y los movimientos globales y locales se generen intercambios y transferencias que pueden sentar las bases de una izquierda pragmática en su acción y radical en sus objetivos.
La ciudad es el lugar de la historia, de la innovación cultural y política, es el entorno en el que se puede recrear y desarrollar la izquierda. Hoy hay tendencias disolutorias de la ciudad y de la ciudadanía. Es el doble desafío al que se enfrenta la izquierda: reinventar la ciudad y reinventarse a sí misma en la ciudad.

III. ESPACIO PÚBLICO, PATRIMONIO HISTÓRICO Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

1. Derecho a la Memoria y coste de su negación.

No hay un deber individual de Memoria pero sí que hay un derecho a recordar y ser recordado. En cambio hay el deber o mejor dicho una responsabilidad social y política de las instituciones que nos representan a hacer posible el ejercicio del derecho a recordar y a ser recordado. **Olvidar no es solamente la no-memoria, es sobretodo la no-verdad** (Claudio Magris). Es negar aquello que ha ocurrido y que no se quiere aceptar.

La construcción de un Estado y de una sociedad democráticos después de una dictadura no se puede permitir el olvido-mentira. Es como si hiciéramos equivalentes o simétricos, en nombre de un hiper realismo, el pasado tiránico y el presente-futuro de democracia en construcción. La Memoria histórica democrática es construir y difundir el relato/s que proponen una descripción-explicación de los hechos del pasado, sin partidismos pero desde los valores democráticos irrenunciables. Es decir, la Memoria democrática supone una lectura crítica de la dictadura y la valorización de la resistencia democrática, sin silenciar ni perdonar nada, puesto que la violencia planificada del golpe militar, los asesinatos sin juicio y la represión a lo largo de la guerra y de la larga postguerra sobre el conjunto de la población y en particular sobre los que habían servido lealmente a la República no puede olvidarse ni perdonarse. Y aun menos la violencia institucionalizada de la Dictadura. Lo cual no conlleva ni justificación ni olvido ni excusa los crímenes y los atentados a los derechos de las personas que se hicieron en nombre de la república o de la revolución durante la guerra civil. Como dicen lo mexicanos una cosa es una cosa y otra cosa es otra cosa. Ambos son condenables pero no son equivalentes pues éstos últimos se cometieron durante una cruenta guerra civil por parte de grupos que actuaban al margen de la legalidad republicana y en el marco de un Estado debilitado por el alzamiento militar mientras la violencia de Estado se ejerció a lo largo de 40 años mediante la utilización sistemática y criminal de todos los aparatos del Estado que son, tanto unos como otros, condenables. De lo cual no se deduce automáticamente que la reconstrucción de la memoria democrática y el reconocimiento social y jurídico de los que defendieron las libertades por una parte y la condena moral y política de los actos criminales y de sus autores deba traducirse en juicios y condenas. El tiempo no conlleva necesariamente el olvido pero puede hacer que la justicia se parezca a la venganza de las víctimas.

La **Memoria democrática** requiere un conjunto de políticas públicas que por una parte analizan y socializan el conocimiento de la realidad de la dictadura y por el otro las múltiples formas en que se expresaron el rechazo del gobierno nacido de un golpe militar y mantenido mediante el terrorismo de Estado y la multiplicidad de formas que expresaron la aspiración por la democracia. Hoy, construir unos **relatos democráticos**, de conquista de la democracia frente a la dictadura, es una condición necesaria para garantizar un futuro de país de ciudadanos libres e iguales.

Frecuentemente se dice que la Memoria es siempre individual, que no hay **Memoria colectiva**. Pero los ejemplos de "memorias colectivas" son innumerables: las tradiciones y las fiestas, las conmemoraciones y en general las emociones compartidas, los recuerdos movilizadores que están en la base de muchos comportamientos colectivos y de la mayoría de organizaciones sociales, el reconocimiento y los valores que dan sentido a los monumentos y al conjunto del patrimonio histórico y cultural, etc. Las ciencias sociales e históricas han reconocido la Memoria colectiva como objeto de investigación. Véase la obra clásica de Maurice Halbwachs, *La mémoire collective* (1950) [119].

La Memoria o las memorias colectivas reviven momentos del pasado, seleccionados, reinterpretados, modificados… y los proyectan al presente. Las memorias son múltiples, selectivas, vivenciales, caóticas, emotivas, movilizadoras, contradictorias…. Indispensables para contribuir a construir la Memoria democrática, pero ésta es resultado de un proceso objetivable, se apoya en el trabajo de los historiadores (profesionales o no) y en los testimonios de los actores, de los que directa o indirectamente vivieron las épocas y sus acontecimientos. Todo ello combinado con la voluntad política de producir unos relatos proyectados hacia el futuro. "La historia es siempre contemporánea, es decir política" (Gramsci, citado por Traverso, 2005)[120].

En España la transición a la democracia y el proceso de instauración del Estado de derecho supuso una renuncia implícita pero radical a la Memoria democrática, por lo menos en la escena política institucional. **El coste de la No-Memoria** se está pagando ahora. Si se hubiera podido realizar una política pública de Memoria democrática ni la dirección del Partido Popular ni la cúpula de la Iglesia católica ni el Poder judicial serían lo que son hoy. Ni tendrían el respaldo social que hoy poseen.

---

[119] Halbwachs, M. (1950). La mémoire collective. La edición más accesible es la digitalitzada por la Universitat de Quebec, colección Classiques des Sciences sociales

[120] Traverso, E. (2006). Los usos del pasado. Universidad de Valencia.

La transición en España, resultado de muchos compromisos con el régimen anterior, omitió la construcción de un **Relato(s) democrático(s).** Es un tema bastante conocido. La relativa debilidad de las fuerzas políticas democráticas y la paradoja de la "excesiva fuerza" adquirida en la lucha antifranquista por la izquierda y especialmente los comunistas, determinó un pacto implícito que garantizaba la impunidad a los responsables de la represión continuada del franquismo, que no anulaba los efectos jurídicos de esta represión (juicios, sentencias) y que finalmente equiparaba los represores con los luchadores por la democracia. Este pseudopacto seguramente ha ido más lejos de lo que podían esperar los beneficiados por la lógica de la impunidad. Es inexplicable pero un indicio de la ambigua realidad democrática que 30 años después de la aprobación de la Constitución se encuentren en el espacio público nombres de calles, monumentos y otros elementos físicos que exaltan la dictadura. Ha sido resultado más de la cobardía de gobernantes democráticos que no imposición de sectores ex y neofranquistas, los cuales se reanimaron en los últimos diez-quince años debido a la muy tímida o casi nula política de desfacistización en general y del espacio público en particular.

La consecuencia política y cultural de la **no-Memoria democrática** ha hecho que los valores y el estilo (ética y estética) de la dictadura han mantenido su "legitimidad" en una parte de las instituciones y de las opiniones públicas y en cambio los valores y los estilos propios de la democracia no se han desarrollado como en otros países donde los movimientos de resistencia se impusieron al acabar la segunda guerra mundial. En otras ocasiones hemos analizado este precio, quizás inevitable en el momento de la transición que ha creado una debilidad estructural de la democracia en España[121]. Parece que ha llegado hora de acabar con esta peligrosa anomalía.

No hay que insistir en el argumento que construir la Memoria democrática no consiste en perseguir y juzgar a los represores, tarea por otro lado difícilmente posible aunque fuera solo por el paso del tiempo. Tampoco quiere decir asumir o justificar los actos criminales que se produjeron en las zonas republicanas durante la guerra civil, que nunca fueron "**política de la República**". El comportamiento pacífico y las ideas respetuosas de los derechos humanos de los movimientos y de los partidos durante la larga dictadura es una

---

121 Borja, J. (2005). Conferencia en las Jornadas Cataluña-Chile organizadas por el Instituto Ramon Llull y articulo en El Pais, Memoria y silencios, diciembre 2005.

prueba más que suficiente para demostrar el rechazo a estos actos y la adhesión radical a las formas democráticas y al Estado de derecho.

Construir la Memoria democrática quiere decir analizar y denunciar el carácter perverso de la dictadura franquista expresado en la violencia social, cultural, política y jurídica que ejerció en todos los ámbitos sobre la vida pública y privada de los ciudadanos. Y sobretodo la Memoria democrática significa el reconocimiento y la difusión de las múltiples formas de resistencia social y cultural, la lucha democrática y de rechazo de la dictadura que fueron determinantes para evitar su continuidad durante la transición.

El reconocimiento en el espacio político democrático (instituciones, medios de comunicación, educación, elementos presentes en el espacio público), de los combatientes por la democracia y de las víctimas de la represión de la dictadura, la anulación de los juicios políticos, la compensación a las víctimas, el descubrimiento y identificación de las fosas, la difusión de los actos de resistencia y sus protagonistas, no es solamente un derecho de los que lucharon por la democracia, es sobretodo **un deber que tiene el Estado consigo mismo y con el conjunto de la sociedad** española. El deber o la responsabilidad que tienen los Gobiernos elegidos de servir a la democracia impone deslegitimar el franquismo y los neofranquismos que todavía permanecen en la vida pública española, en el ámbito estrictamente político, en aparatos del Estado (judicial especialmente, incluso más visible que en el militar), en algunos medios de comunicación, en la iglesia católica y en cierto económicos y profesionales.

Como muy bien dice Joaquim Sempere[122], los resistentes al franquismo no necesitan recibir ningún reconocimiento honorífico del Estado, pues ya lo tienen de sus compañeros y de aquélla opinión pública que ha interiorizado los valores democráticos. Pero el Estado sí que necesita dar este reconocimiento para dejar claro que el camino iniciado hacia la democracia es un camino sin retorno. El **Estado democrático no puede ser neutro** entre resistentes y represores.

El test de la democracia que todavía tenemos que pasar es construir y socializar un Relato fundacional o básico que empiece por entender los casi 40 años de la dictadura terrorista y la memoria de la resistencia democrática. No hay democracia arraigada en el país si no se deslegitima radicalmente la violencia del poder dictatorial y de su discurso, un discurso de guerra permanente contar un enemigo fantasmal, un absurdo amalgama de masones y comunistas, liberales y nacionalistas, republicanos y monárquicos, izquierdas europeas y

---

122 Sempere, J. (2006). ¿Memoria histórica? Articulo publicado en El País, 31-1-07.

cualquier otro potencial opositor o crítico. Un discurso que finalmente consideraba sospechosos a todo un pueblo, todos los que no se sometían a la dictadura eran la anti-España. Las leyes en que se fundamentó jurídicamente el franquismo, desde la Ley de responsabilidades políticas o Ley de represión de la masonería y el comunismo hasta las que crearon los tribunales de espionaje u otras actividades o el tribunal de Orden público, ya en los años 60 deben ser conocidas y condenadas. No sé si la mejor manera de construir y socializar este Relato puede hacerse por medio de una nueva materia como Educación para la ciudadanía pero si que el Relato democrático debe estar presente en todo el sistema educativo. Y en la vida cultural. Y en el espacio público, no sol en el espacio de las instituciones, sino en el espacio cotidiano de la ciudadanía.

2. Los tiempos y los espacios de la memoria.

Marc Bloch, uno de los historiadores más influyentes del siglo pasado, escribe en los años 40 en la Francia ocupada: "nuestra civilización occidental siempre ha esperado mucho de la memoria"[123]. Y más adelante añade: "La historia no reconstruye el pasado, es la búsqueda", y cita a Leibnitz "del origen de lo que sucede en el presente". "La historia estudia", dice Bloch, "los hombres en el tiempo…" siempre se hace historia del presente, para entender e intervenir en el presente. Y volvemos a Halbwachs, y su libro sobre la Memoria, también póstumo, como el de Bloch.

Ya hemos dicho que la memoria individual y también la colectiva son caóticas, dispersas. Halbwachs cita a Stendal cuando nos dice que cuando intenta recordar los hechos vividos rememora imágenes, situaciones, actos fragmentados. Tiene que acudir a una hemeroteca o a un libro de historia contemporánea para entenderlo. Y también explica que hay una dialéctica permanente entre la conciencia individual y la colectiva, que las memorias individuales se construyen en el marco de ambientes familiares, sociales, culturales y territoriales. Son famosas sus reflexiones sobre la memoria inscrita en los muros de las ciudades, en los ambientes de plazas y calles, en los lugares que por una u otra razón dan sentido a nuestras vivencias. Una reflexión sociológica que nos recuerda la literaria o

[123] Bloch, M. (1949). Apologie pour l'histoire ou Métier d'historien. Reedició Armand Colin, 2002.

filosófica de Baudelaire y de Walter Benjamin y que después encontraremos en algunos como el Breton de Nadja o el Gracq de *La forme d'une ville*.

El historiador y el sociólogo se reencuentran en sus escritos, hechos bajo ocupación y la resistencia. Los dos morirán poco después, Bloch fusilado en Lyon por los alemanes en junio de 1944 y Halbwachs en el campo de Buchenwald a finales del mismo año[124]. Su maestro, Durkheim, nos dice que las memorias, individuales y colectivas, más fuertes se construyen en "marcos sociales efervescentes". Las épocas históricas más agitadas y ruidosas, las más trágicas, han favorecido las culturas de la memoria. Pensemos en el periodo entre las dos guerras mundiales, cómo la memoria marca la literatura y la filosofía: Proust, Bergson, Svevo, Henry James, Conrad, Joyce… y el proyecto racionalizador de Freud. Y la guerra civil y la larga dictadura han sido una tragedia. Una tragedia que no se puede reparar ni perdonar, pero que hemos de entender, con su horror y su miseria, un sistema brutal basado en el menosprecio y la violencia física y moral sobre los ciudadanos.

Hoy, nuestra época, llena de incertidumbres sobre el futuro individual y colectivo, cuando nuestro país intenta consolidar una democracia y una personalidad propia todavía precarias y mal aceptadas por una derecha postfranquista pero no antifranquista, tenemos necesidad de entender de donde venimos, entender nuestro entorno, qué nos han hecho y qué hemos hecho y de este modo situarnos en el tiempo y en los espacios de las memorias para afrontar los retos del futuro.

En esta nota proponemos unos apuntes orientados a la comprensión y a acción, es decir hacia las políticas públicas. Y nos centramos en sus relaciones pasadas y presentes entre los espacios públicos, sus formas y su concepción, espacios donde se produce y se manifiesta tanto la voluntad represiva de la Dictadura, destinada a impedir cualquier manifestación colectiva no sometida incondicionalmente al poder, como las acciones democráticas de defensa y de conquista de un espacio en le que se puedan expresar intereses, opiniones o valores colectivos. Este hilo conductor, el espacio público, lo entendemos tanto en su sentido físico como político y cultural. Se ha dicho que la concepción democrática de la ciudad considera equivalentes ciudad y espacio público, como dice Oriol Bohigas en el prólogo de un libro dedicado al espacio público que citamos más adelante (referencia 14).

El concepto de espacio público es "moderno" y está vinculado al desarrollo de la sociedad industrial y urbana capitalista europea. Y también a la dimensión democrática de la ciudad.

[124] Semprun, J. (2001). El autor, que ha tratado el tema de la Memòria en diversos libros y artículos, la mayoría en relación a los campos de exterminio nazis, entre otras en una obra excepcional, L'Écriture ou la vie (1994), relata en Le mort qu'il faut, les últimas semanas de vida de Halbwachs en el camp de Buchenwald. Obras editadas per Gallimard, Paris

En sentido físico, urbanística, se empieza a utilizar en la segunda mitad del siglo XIX. Los catastros fijan la parcelación privada de la ciudad y la legislación urbanística tiene que fijar y preservar los espacios para el uso colectivo (o las reservas del suelo). El espacio público se utiliza principalmente para referirse a espacios especializados (plazas, parques, zonas verdes) y a menudo "monumentalizados". A veces se distinguen y otras se confunden el espacio circulatorio y el público, ambos de uso colectivo, pero ambos especializados. En estos casos se produce una reducción del concepto de espacio público, que hoy todavía persiste tanto en la normativa como en la opinión pública.

Este espacio físico es también un espacio de ejercicio del poder y de desarrollo de la ciudadanía, es decir de ejercicio de los derechos individuales y colectivos. Es un espacio en el que la historia se expresa y se realiza. En todas las épocas se ha expresado una tensión en relación al espacio público, el orden y el desorden, la libertad y la represión, la confrontación de intereses y de valores, la expresión de comportamientos tradicionales y innovadores. El espacio público es querido y temido por el poder político. Y siempre pretende controlarlo en democracia, anularlo como espacio ciudadano en dictadura. También es deseado y temido por los ciudadanos. Es su lugar de estar con los otros, de expresarse y relacionarse. Pero también se temen a los "otros" o, a veces, a los agentes del poder. No hay que olvidar la demanda de protección o seguridad en el espacio público que caracteriza a la vida urbana actual.

El espacio público en un sentido **político-cultural** tiene un precedente antiguo en la "ágora", aunque reduce el espacio público a ciertos lugares donde se manifiesta la vida comunitaria con una intensidad especial. Es propio de la modernidad vincular el concepto de espacio público al espacio democrático, el espacio donde la sociedad se representa a si misma, el de la convivencia entre gente diferente pero igual en derechos y deberes, es decir el espacio de la ciudadanía.

Estos dos niveles del "espacio público" no acostumbran ser tratados conjuntamente en su relación dialéctica y normalmente se apoyan en los sentidos reductivos que han prevalecido cuando se ha hablado de espacio público. Ver la gran obra (3 volúmenes) dirigida por Pierre Nora, *Les lieux de la mémoire* muy centrada en el patrimonio monumental y en su simbolismo más explícito. Más interesante respecto al tema de este texto es la obra de Françoise Choay, *L'allégorie du patrimoine*[125]. Y no deja de ser curiosa la dificultad que encuentran los estudiosos de espacio público en tratarlo en su contemporaneidad y en

---

[125] Nora, P. Les lieux de la mémoire, 3 vols., Gallimard, 1984, 1987 i 1994 y Choay, F. L'allégorie du patrimoine, Seuil 1999

vincular el espacio público físico, el ordenador de la ciudad, el que relaciona sus elementos construidos, con el espacio político-cultural, el de la socialización y el de la participación en los asuntos colectivos.

La ciudad democrática es toda ella "espacio público", es la regla[126]. La excepción es el espacio privado, importante cuantitativamente, pero no definidor de la ciudad. La expresión de la democracia no se limita a unas ágoras monumentales que supuestamente concentran todo el simbolismo de la vida colectiva, el espacio público de la democracia es el conjunto de la vida social i institucional, y las relaciones entre ellas, si seguimos el razonamiento de Habermas[127]. Pero, dado que el funcionamiento político de la democracia representativa es una realidad abstracta, racional y frígida, según Dahrendorf[128], hace falta el complemento de la ciudad, concreta, sensual y cálida, concebida como diálogo permanente entre espacio público físico y espacio público político y cultural.

Por lo tanto la concepción teórica y la práctica política en relación al espacio público nos puede servir de test sobre la democracia, su cualidad y sus déficits. O su negación, como en el caso del franquismo.

3. La negación del espacio público

En el año 1972 **la revista Ejército**, que como su nombre indica correspondía al Ministerio del mismo nombre, publicó un extenso informe sobre Urbanismo y Seguridad en forma de artículos que ocuparon una parte importante de cuatro números de la revista. La idea principal del Informe era considerar el espacio físico potencialmente público como una amenaza latente. En consecuencia hacía propuestas que se añadían a las normas bastante conocidas relativas a impedir el uso no autorizado del espacio público para manifestar opiniones, a la necesidad de pedir permiso para reuniones superiores de 20 personas, el derecho de la autoridad a impedir grupos de más de tres personas en la calle, la voluntad explícita de no establecer ningún local ni espacio para facilitar la relación entre los vecinos, etc. Desde sus inicios la Dictadura estableció "jurídicamente" su **monopolio sobre el espacio público**. Se apropió del espacio de la ciudadanía al mismo tiempo que

---

126 Borja, J. (2003). La ciudad conquistada. Alianza Editorial, Madrid y la obra citada Espacio público, ciudad y ciudadanía (referencia 14)

127 Habermas, J. (1997) Droit et democratie, Gallimard y Aprés l'Etat-nation, Fayard

128 Dahrendorf, R. (1992) La democrazia in Europa, diálogo con Geremek, B y Furet, F., a cargo de Caracciolo, L., Laterza, Roma

mediante normas represivas suprimía los derechos de los ciudadanos, es decir los convertía en súbditos. Como se dijo a los catalanes que se les permitía usar su idioma "en el seno del hogar", también se les permitía libertad de movimientos y de expresión encerrados en su casa.

Entre otras propuestas que se hacían en la revista Ejército me llamaron la atención unas de carácter estrictamente urbanístico como la conveniencia de que los polígonos o barrios destinados a las clases trabajadoras fueran separados del tejido compacto de la ciudad y tuvieran pocos y relativamente amplios accesos para facilitar la acción policial o militar. Otra propuesta era la de limitar los espacios de los bares para evitar que la gente se reuniera alrededor de las mesas, autorizando solo locales largos y estrechos donde se tenía que estar de pie. La ordenación de los espacios vacíos entre bloques estaba concebida de tal manera que no hacía calles, con bajos comerciales que favorecieran la animación. Los barrios populares modificados o creados por la dictadura no creaban espacios hospitalarios de paso y de encuentro, aceras acogedoras o plazas donde uno podía estar.

La **segregación social** se convirtió en un objetivo explícito, negador de una dimensión fundamental del urbanismo moderno: integración e igualdad de los ciudadanos y voluntad de reforma social. Los polígonos de vivienda "social" o protegida se hacían lejos de la ciudad compacta, densa y diversa, separados por calles-carretera, y a menudo más que la distancia física se creaba una distancia de percepción social donde se combinaba la ruptura de la continuidad construida y la falta de transporte público y de equipamientos con la no visibilidad de una zona donde los ciudadanos instalados en la ciudad compacta no veían ni necesitaban, donde la ciudad perdía su nombre (título de la novela que dio a conocer a Francisco Candel). Ahí vivía una población "forastera", tan extraña y marcada en la percepción social como hoy la inmigración no comunitaria. Incluso cuando se realizaban polígonos sobre la trama de la ciudad formal (la trama Cerdà en Barcelona, por ejemplo) la deficitaria urbanización servía para mantener la imagen y la realidad de la segregación. Y si hacía falta se tapaban con muros las zonas más degradadas como las de "barracas" para que los visitantes o los vecinos de bien no las vieran[129].

Resumiendo, se manifestaba una ideología sobre el espacio público muy explícita: evitar que fuera un espacio de uso colectivo, un espacio libre donde se expresaran memorias y

[129] El Congreso Eucarístico celebrado en Barcelona en 1952 fue el primer acontecimiento internacional de una cierta importancia celebrado en España desde el final de la guerra civil. El régimen franquista inició su ingreso formal en les relaciones internacionales occidentales de la mano del Vaticano. También sirvió para derrumbar algunas barracas y hacer barrios-ghetto teóricamente provisionales pero que han durado hasta la democracia, como las casas del "Gobernador" en Nou Barris. En otros casos se hicieron muros que impidieran la visión de las barracas y aumentaran la marginación de sus habitantes.

aspiraciones diversas, donde los ciudadanos pudieran convivir y relacionarse. Como decía Tocqueville, los tiranos no dan importancia a si los ciudadanos los quieren o no, lo que les importa es que no se quieran entre ellos.

Esta negación del espacio público como espacio propio de la ciudad, de uso colectivo, libre y polivalente no solamente se manifestaba en medidas represivas como las citadas, también se reflejaba en el urbanismo, por acción y por omisión. El espacio público se convirtió en espacio de expresión y enaltecimiento de la un régimen dictatorial, facistoide y nacional-católico. Los nombres de calles o de barrios o pueblos, placas, monumentos, conmemoraciones, desfiles, procesiones, etc. eran exaltación de la dictadura franquista, del poder militar, de la Iglesia cómplice activa. Un espacio público pervertido como lugar de expresión de los sus valores y de los personajes. **Un espacio público negador de sí mismo por su carácter excluyente**. El espacio público se convirtió en un monopolio absoluto de un poder que quería ser absoluto. Y así fue hasta que progresivamente este monopolio fue cuestionado y finalmente vencido. **Cuando el poder perdió este monopolio la dictadura empezó a ser vencida por la democracia**.

Pero el urbanismo antidemocrático y negador del espacio público ciudadano del franquismo tenía manifestaciones mucho más generales, a menudo ejecutadas por profesionales que no eran necesariamente franquistas y que se pensaban que solamente proponían soluciones técnicas… y aceptables por la autoridad. Un ejemplo: la complicidad inicial con el barraquismo y después la recuperación de unas áreas urbanas que se convirtieron en valiosas expulsando los residentes y recluyéndolos en ghettos, hoy todavía está presente en nuestras ciudades. Ya hemos citado las motivaciones políticas que pretendían orientar, a menudo con éxito, la creación de polígonos de vivienda social, hechos de tal modo que fueran poco accesibles y faltantes de espacio público acogedor. Los mismos criterios se aplicaban, con voluntad marginadora, en el crecimiento anárquico de los barrios periféricos en nuestras ciudades (por ejemplo los barrios del Sur de Madrid, o Nou Barris y Besòs en Barcelona, Bellavista y Torreforta en Tarragona, los polígonos en la periferia de Sevilla, etc.).

En el marco de "desarrollismo de los años 60 caracterizad por el boom de la construcción rápida y de la circulación mecánica se impuso una **política urbana destructora de calles y plazas** que concentraban la memoria popular y el uso colectivo más intenso y creador de sentido. En parte se aplicó y muchas "calles y plazas mayores" de los barrios populares, centrales o periféricos, fueron semidestrozados en beneficio de conjuntos inmobiliarios de baja cualidad y de vías pseudo rápidas para los coches. Algunos de estos proyectos no se

pudieron realizar debido a la oposición de los emergentes movimientos ciudadanos o vecinales y también de sectores profesionales democráticos. Entre los proyectos más enloquecidos del tardo-franquismo destacó en Barcelona la Vía O de Gracia, la conversión de la Gran Vía en autopista (suprimiendo la construcción existente entre la avenida y las calles Sepúlveda y Caspe) o la conversión de la Rambla en vía rápida[130]!

La memoria democrática no debe olvidar estos precedentes, no solamente porque ilustran la naturaleza del franquismo y la colusión entre el sistema represivo y los intereses capitalistas más brutales, sino para evitar que se repitan, o por lo menos criticarlo de forma fundamentada y oponerse con fuerza, en el marco de nuestra joven y todavía débil democracia. Pues puede ocurrir y ocurre.

El espacio público en la ciudad democrática cumple diversas funciones diferentes y articuladas. Es un **espacio funcional** que ordena cada parte de la ciudad y establece vínculos físicos en sentido amplio (circulación, percepción sensorial, visibilidad) entre cada una de las partes. Es un espacio **polivalente:** "en la ciudad la calle no es una carretera" escribió Cerdà[131]. La trama física ha permitido generar ejes que unen (material y también sensorial y simbólicamente) cruces y plazas que se convierten en centros de uso y sentido más intensos. Es un **espacio evolutivo** que tiene que permitir y facilitar los cambios de los comportamientos y la, adaptación física a los mismos. Es un **espacio al servicio de la ciudadanía,** sirve a su calidad de vida, mediante equipamientos y servicios tiene un potencial de redistribución social y de reducción de las desigualdades, en el espacio público los ciudadanos tienen que ver reconocidos sus derechos y ejercer sus deberes.

El espacio físico, además de funciones propiamente urbanísticas, cumple funciones sociales, culturales y políticas. Es el espacio de la convivencia, la tolerancia y la diversidad. Un espacio libre y abierto a todos, que transmite sentido, refuerza identidades y permite la expresión de intereses y voluntades colectivas. Es un espacio político[132].

[130] En el año 1971 trabajaba en el Ayuntamiento de Barcelona y uno de los principales responsables del urbanismo municipal me comentó estos proyectos. Le dije que me parecían estupendos, se sorprendió pues esperaba una reacción crítica y yo añadí: Cuando los ciudadanos de Barcelona sepan que pretendéis hacer desaparecer la Rambla, haremos la revolución

[131] Cerdà, I. Teoría General de la Urbanización (1859). El libro fue escrito como Memoria justificatoria del Plan (el subtítulo es: Reforma y Ensanche de Barcelona) y esté considerado una de las obras fundacionales del urbanismo. Fue editado en 1867 y reeditado en tres volúmenes por el 'nstituto de Estudios Fiscales con las editoriales Ariel y Vicens Vives en 1968, a cargo de Fabià Estapé. El primer volumen, de carácter teórico, todavía hoy día es un texto fundamental del urbanismo moderno

[132] Borja, J. i Muxí, Z (2002). Espai públic i Ciutadania. Prólogo de Oriol Bohigas. Edita Diputació de Barcelona i (2004) y en castellano Editorial Electa. Sobre el urbanismo de Barcelona y otras grandes ciudades españolas del final de la dictadura y de los 20 primeros años de democracia ver El urbanismo de

4. Memoria democrática y conquista popular del espacio público

Una dimensión importante pero difícil de evaluar de la actividad democrática que progresivamente se desarrolló en el país se manifestó mediante la conquista progresiva del espacio público por medio de prácticas colectivas. No nos referimos solo a las asambleas o reuniones no autorizadas o las manifestaciones y concentraciones reivindicativas. Ni a la acción propagandística de denuncia de la dictadura mediante la difusión de publicaciones ilegales y de octavillas convocando a actos de protesta o huelgas, colgadas de banderas republicanas o catalanas o de pancartas. Estas acciones en la calle de índole directamente política evidentemente eran formas arriesgadas y valientes por parte de miles de militantes políticos y sociales, pero por su propia naturaleza minoritarias y discontinuas, aunque a partir de mediados los años 60 fueron frecuentes. Permitieron crear una fuerza social con voluntad democrática que con la muerte del dictador hizo la continuidad de la dictadura materialmente imposible. Pero hubo otras formas, de presencia democrática en el espacio público, que contribuyeron también a una conquista o creación gradual del **espacio público vocacionalmente democrático.**

La acción en la calle de enfrentamiento abierto con la dictadura se apoyó en una multitud de prácticas sociales, de carácter cultural, social, lúdico, familiar, etc. que ni se reducían a los marcos coactivos establecidos por el gobierno franquista ni tampoco eran una confrontación directa con las pautas legales y policiales que limitaban al mínimo el uso del espacio público. De la ocupación "dominical" de espacios abiertos como La Casa de Campo en Madrid o Les Planes o Torre Baró em Barcelona se pasó a las concentraciones del 1 de mayo. De las sesiones de cine que se celebraban casi clandestinamente en algunas parroquias o entidades culturales se pasó a los cineforums y cineclubs donde el debate se volvía fácilmente político y antifascista (el ministro de Información y turismo declaró en 1960 que "los que van a los cineclubs son maricones o comunistas"). De la recuperación discreta de locales de cultura popular o cooperativas poco significados políticamente para organizar fiestas y excursiones se pasó a conferencias, debates y obras de teatro de contenido social y democrático. Boletines de asociaciones que habían sobrevivido o renacido en los años 40 y 50 o algunas hojas parroquiales rompían diplomáticamente el

las grandes ciudades, de mismos autors (editores) y otros (Edicions UPC, 2004) y de J.Borja la op.cit. Luces y sombras del urbanismo de Barcelona (2010).

panorama monótono de la prensa toda controlada por el régimen dictatorial. Y a menudo las famosas ciclostils que servían para imprimir el programa (legal) de las actividades de una asociación o de una escuela se utilizaría después para convocar una asamblea o una huelga (no legal, delictiva). Actividades formalmente no políticas como las comidas en las afueras, los aplausos en un campo de fútbol, el escoutismo, las discusiones a "la hora del bocadillo" en las fábricas, las tertulias en los bares, las actividades culturales en institutos vinculados a países europeos democráticos (especialmente el francés e italiano) o las entrevistas en catalán, vasco o gallego en un programa radiofónico podían adquirir una clara connotación política. Los ejemplos son infinitos.

Hubo una conquista o creación del espacio público (físico, socio-cultural y político) pacífica, progresiva, tenaz y de raíces democráticas. A menudo no había solución de continuidad entre las actividades "no políticas" descritas, la utilización de los medios legales por parte de las organizaciones opositoras (por ejemplo participación en las elecciones sindicales "oficiales", creación de las asociaciones de vecinos, organización de actividades culturales o formativas, etc.) y las iniciativas directamente políticas, de tipo democrático que se planteaban abiertamente en ámbitos públicos (recogida de firmas contra la tortura o la censura, peticiones de amnistía política o laboral, propuestas en favor del catalán, etc.). Una iniciativa tan importante como la Asamblea de Cataluña seguramente no hubiera sido posible sin esta conquista multiforme, tranquila, valiente y gradual de los espacios públicos. O tal vez fuera más exacto hablar de creación de espacios públicos físicos y políticos desde la sociedad y en frente de un régimen político que solamente admitía un "espacio público" monopolizado por el mismo.

Dos grandes frentes, más abiertamente políticos, democráticos, opositores, conquistaron una presencia en el espacio público: el frente obrero en fábricas y barrios y el universitario y cultural. Se hicieron presentes de forma cada vez más frecuente en el espacio público físico, en calles y plazas, a partir de los años 60. Pero también su presencia contribuyó a crear un espacio público cultural y político que se reflejó en sectores de la Iglesia, de los medios de comunicación, de la producción cultural. Es una temática conocida y no es el objeto de este trabajo. **Nos referiremos más específicamente a los movimientos "ciudadanos" que se generaron tanto en los barrios periféricos o de carácter popular como en espacios ciudadanos más propios de sectores medios (entidades culturales, colegios profesionales, etc.).** Estos movimientos convergieron en sus actividades y objetivos en lo que podríamos denominar la reivindicación de la ciudad democrática.

La práctica de las AA.VV., de muchas parroquias y otras entidades ciudadanas o barriales nos ofrecen un modelo de conquista política democrática realizada por actores inicialmente o aparentemente no políticos. A mediados de los años 60 la urbanización acelerada de la población especialmente en las grandes ciudades ofrecía un panorama bastante contradictorio. Se había consolidado en el mercado de trabajo una extensa capa de trabajadores de cuello azul y de cuello blanco, de gente de ingresos modestos y bajo nivel educativo, a menudo inmigrada de zonas rurales y de otras regiones, pero que tenía un trabajo estable y una familia con hijos destinados a mejorar la condición social. Esta población había densificado los barrios tradicionales, había construido nuevos barrios más o menos informales, u ocupado conjuntos de viviendas "sociales" o "protegidas" de baja cualidad y muy deficiente urbanización. Era inevitable que aparecieran demandas, protestas y reivindicaciones.

También en otros barrios más aposentados, de las clases medias autóctonas, liberales y progresistas, o catalanistas en el caso de Barcelona, también se expresaba malestar, ganas de mejorar el entorno, de sentirse ciudadano, es decir propietario de la ciudad y del barrio. Era el tipo de gente que, en muchos casos, de forma prudente había hecho resistencia pasiva, había mantenido el uso del catalán y procuraba informarse yendo a Francia alguna vez o escuchando la BBC en sus programas en castellano.

Unos y otros dieron nueva vida a entidades sociales o culturales diversas, a clubs deportivos, a muchas parroquias, a las asociaciones que la legislación tímidamente aperturista permitía a partir de mediada la década de los 60. Se aprovechó esta fisura en el rígido marco jurídico de la dictadura para crear las asociaciones de vecinos en muchos barrios, especialmente en ciudades grandes. Este tercer frente no ha tenido quizás la consideración que se merecía pues ha sido un actor fundamental del proceso democrático y de la conquista del espacio público. Por ejemplo la excelente Exposición sobre la Transición organizada por el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, que focaliza su atención en los cambios y los combates sociales y culturales que crearon las condiciones propicias para el acceso a la democracia prácticamente silencian el "frente ciudadano".

Ahora no es el momento ni el lugar de hacer una historia del movimiento asociativo. Pero sí que es pertinente destacar algunos aspectos. Estas asociaciones integraban casi siempre gente diversa, algunos podían tener un cierto nivel de conciencia política, otras tal vez habían tenido experiencias anteriores a la guerra o en otros ámbitos (en el trabajo, Universidad, etc.). En algunas asociaciones la iniciativa correspondía a militantes políticos

de izquierda, o procedentes de Comisiones Obreras o de los Colegios profesionales más politizados. Pero la gran mayoría de sus miembros eran hombres y mujeres de todas las edades, ciudadanos producto de la dictadura, sin cultura política general y sin experiencia de organizaciones y de lucha social. En muchos casos ni se imaginaban que emprendían en un camino que les llevaría muy pronto a a enfrentarse a la dictadura.

Entre finales de los años 60 y los primeros años 70 la evolución de estas asociaciones y de las decenas de miles de ciudadanos que formaban parte de éstas, fue espectacular. Desde el inicio hicieron, en mayoría de casos, del espacio público una cuestión principal. Reivindicar plazas y zonas verdes, equipamientos sociales y culturales, zonas de recreo accesibles, transporte público para garantizar el uso de la ciudad, remodelar el barrio para convertirlo en una parte digna y agradable de la ciudad… todo junto formaba parte de la práctica inicial de las asociaciones de vecinos y marcó las políticas urbanas de la transición y de los primeros ayuntamientos democráticos[133]. En este proceso de maduración cultural y política de los movimientos ciudadanos influyeron también los sectores profesionales que por una parte desarrollaron un creciente análisis crítico de la ciudad y por otra apoyaron y asesoraron los colectivos vecinales. Los colegios profesionales y sus revistas cumplieron una función de apoyo y de legitimación de las reivindicaciones sociales y también de crítica política y técnica del urbanismo y de sus responsables, tanto de las autoridades políticas como de los sectores económicos y profesionales que se beneficiaban de las políticas urbanas de la dictadura. Una crítica que hay que incluir también en la memoria democrática[134].

El espacio público físico se convirtió en espacio político. Se hacían asambleas y concentraciones y a la mayoría les parecía normal y no entendían que se pudiera prohibir. Se reclamaba la presencia de una autoridad municipal y aparecía un regidor o un funcionario y los vecinos se preguntaban cómo era posible que no les representara, no lo habían elegido y que no les defendía ni les daba respuestas. Exigir participación en la política municipal fue un paso que la mayoría dio muy pronto. De reclamar la zona verde y los equipamientos a reivindicar el derecho a reunirse, a participar y elegir fue una

[133] Capel, H. (2005). El modelo de Barcelona, un examen crítico. Ediciones del Serbal. Y el ya citado de Borja i Muxí, El urbanismo de las grandes ciudades (2004). Sobre el Movimiento vecinal , su influencia en las políticas urrbanas de la transición y en la gestión municipal de la democracia inicial ver de Borja, J.: Qué son las Asociaciones de Vecinos (Gaya Ciencia , 1976), Por una política municipal democràtica (CEU-Editorial Avance 1977), Por unos municipios democráticos (1986, IEAL, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid), Descentralización y Participación ciudadana, IEAL 1987) y como editor de Manual de Gestión municipal democràtica (IEAL 1987)

[134] Especialmente destacaron en Barcelona,en esta función crítica y de proximidad a los movimientos sociales las revistas del Colegio de Aparejadores, CAU y del Colegio de Arquitectos, Quaderns, a lo largo de toda la década de los 70.

evolución natural. En Barcelona, al principio de la transición, en las grandes manifestaciones de febrero de 19976, las asociaciones de vecinos eran una fuerza convocante decisiva, en paralelo con la Asamblea de Cataluña.

5. Políticas públicas y memoria democrática en el espacio público

Espacio público, espacio colectivo, conquista de espacios de libertad. Todo un programa para un Memorial Democrático, no el único, pero seguramente uno de los principales. Es la memoria de una conquista pacífica y valiente como cantaba Raimon: “Jo vinc d’un silenci antic i molt llarg/de gent que va alçant-se des del fons dels segles... Jo vinc de les places i dels carrers plens... Jo vinc d’un silenci que no es resignat, jo vinc d’un silenci que romprà la gent, jo vinc d’una lluita que es sorda i es constant”.

Es indiscutible que un aspecto de las políticas públicas democráticas en relación al espacio público es la supresión de los vestigios más escandalosos o provocadores que expresan el terrorismo del Estado de la dictadura y exaltan sus protagonistas. Recientemente en la ciudad de Tenerife, gobernada por la Coalición Canaria, donde fui invitado a hacer unas conferencias para el Gobierno canario, también presidido por el mismo partido, de matriz original nacionalista y de izquierdas, hoy centrista pero indudablemente democrático, me sorprendió ver que la avenida principal estaba dedicada al General Franco. Para un visitante de cualquier país europeo, por poco informado que esté o se sorprenderá o deducirá que somos una democracia muy curiosa o muy precaria. Ahora bien, estas cuestiones no merecen mucho discurso, piden actuaciones decididas por parte de gobernantes.

Consideramos que ahora hay que dar prioridad a recuperar la “memoria” de las acciones positivas de conquista democrática del espacio público por parte de la ciudadanía. De los hombres y mujeres de todas las edades y condiciones que en su mayoría no eran militantes políticos pero que, como el burgués de Molière hacía prosa, muchos ciudadanos hicieron política democrática sin saberlo. O quizás sí que lo sabían, o lo intuían. El Memorial democrático puede ser un gran proyector que ilumine la negra noche del franquismo con miles de acciones positivas, con las decenas de miles de protagonistas, la mayoría anónimos, que se rebelaron contra el modelo de vida que imponía el franquismo y lucharon a su manera, con acciones inicialmente modestas y prudentes y poco a poco con

más fuerza y convicción contra la dictadura. Y entre estas acciones, poco o mal conocidas, las orientadas por la conquista del espacio público no son las menos importantes.

Evidentemente la lucha democrática, sus protagonistas, los hechos más significativos, grandes o pequeños, tienen que tener su presencia entendedora en el espacio público y en las propuestas y los espacios museísticos o de exposición. Pero la conquista democrática del espacio para hacerlo realmente público, colectivo y convivencial, va mucho más allá de los momentos épicos de lucha abierta contra la dictadura.

El Memorial democrático no es sólo un recordatorio, lo cual es necesario, lícito y de justicia. Como lo es que se descubran las fosas y se reconozcan y honoren a los decenas de miles de republicanos asesinados hasta ahora anónimos o escondidos en fosas comunes. Y es una reivindicación justa que se anulen los juicios de represión política que se produjeron a lo largo de cuatro décadas. Y que se reconozcan los derechos y se indemnicen a las víctimas. Pero también un Memorial democrático puede ser factor fundamental para dar un impulso, consolidar y hacer progresar las libertades individuales y colectivas y los derechos ciudadanos conquistados hasta ahora o que aún están pendientes. El espacio público es una de las condiciones y de las expresiones de la vitalidad democrática. El espacio público es el de la convivencia entre iguales pero diversos. Es el de la manifestación de las aspiraciones y reivindicaciones colectivas. Es el espacio de las personas en libertad. Y hoy día hay retrocesos antidemocráticos en nuestro espacio público. Dinámicas urbanísticas generadas por el miedo, el mercado y afán de distinción que sin la grosería de la citada revista Ejército generan efectos similares. Comportamientos sociales racistas, xenófobos o simplemente clasistas que limitan o niegan los derechos de muchos ciudadanos. Políticas públicas represivas en nombre de la seguridad o del “derecho a no ver aquello que no gusta” que excluyen a los colectivos más vulnerables del espacio público. La conquista de los espacio de libertad es historia, es memoria democrática, y es también un reto actual y una esperanza de futuro[135].

Las libertades democráticas se conquistaron principalmente en las ciudades. Y en las ciudades las hemos de defender y hacer que progresen.

---

[135] Sobre la crítica del urbanismo actual y la relación urbanismo y espacio público ver los textos de Capel y Borja-Muxí citados en la referència 17 y de Borja, J. los artículos Urbanismo y Ciudadanía (Revista Barcelona, Metròpolis mediterrània (monográfico nº 6, 2006), Inseguretat Ciutadana a la Societat de risc, Revista Catalana de Seguretat Pública (nº 16, 2006), y Revolución y contrarrevolución en la ciudad global, Introducción al Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura de David Harvey y Neil Smith (MACBA-Universitat Autònoma Barcelona, 2005)

*Anexo V: La cultura urbana republicana: ciudad y ciudadanía**

España, desde los inicios del siglo XX, vive un proceso relativamente lento pero progresivo de urbanización. Las migraciones campo-ciudad tienden a acelerarse a lo largo del primer tercio del siglo, emergen dos potentes capitales millonarias, Madrid y Barcelona y dos regiones, País Vasco y Cataluña que concentran gran parte de la industria y devienen rápidamente dos territorios altamente urbanizados.

Paralelamente a este proceso urbanizador se desarrolla una cultura política que hace del ciudadano sujeto principal de la vida pública. Una cultura que se produce y apoya en sectores sociales específicamente ciudadanos: universitarios y maestros, profesionales, intelectuales y artistas, a los que se añaden algunos comerciantes, pequeños o medianos empresarios y artesanos cultivados. El ciudadano, sujeto de derechos y deberes, es el status unificador de la democracia. Lo que distingue al ciudadano no es solo el ser el sujeto poseedor de plenos derechos civiles y políticos, si no que vive en un contexto en el que todos tienen los mismos derechos, es decir en un país que suprime los privilegios y las exclusiones. Es la cultura republicana.

Esta cultura, urbana y democrática, se desarrolla lentamente en la sociedad española a lo largo del siglo XIX. La batalla cultural, en términos gramscianos, confronta a lo largo de todo el siglo y primer tercio del siguiente a las vanguardias culturales y sociales y a las minorías políticas democráticas a las fuerzas dominantes en el Estado. Se trata de los poderes políticos, económicos, eclesiales y militares que defienden durante este largo período un modelo de sociedad que hace de la desigualdad social, la intolerancia cultural y el autoritarismo político sus principios rectores.

La emergencia de la ciudadanía en la sociedad moderna.

El siglo XX en España empieza con la emergencia intelectual y política del ciudadano. Evidentemente el movimiento viene de lejos, para simplificar de las Cortes de Cádiz. A lo largo del siglo XIX el pensamiento liberal se hace, en sus sectores más avanzados, democrático, lo cual se manifiesta en las demandas de superar el carácter censitario del sufragio y en la reivindicación del derecho a la organización ("asociación o muerte") así como en la educación (véanse los objetivos y los contenidos de la Institución libre de Enseñanza).

La consideración de los españoles como ciudadanos parte de unas bases que son comunes con los otros países europeos:

a) Todos los que viven y conviven en un territorio son sujetos con igualdad de derechos y deberes.
b) Estos derechos incluyen derechos civiles, políticos y sociales que se hacen operativos mediante políticas públicas
c) Las instituciones que establecen las leyes y administraciones encargadas de ejecutar estas políticas deben tener un origen representativo, es decir proceder del voto de todos los ciudadanos.

En la "sociedad civil", clasista, casi de castas, del siglo XIX la cultura política ciudadana se difundió trabajosamente en vida civil, entre las capas medias urbanas, entre sus sectores más educados, los profesionales muy especialmente y en núcleos muy minoritarios de la "sociedad política", como se comprobó durante el breve periodo de la primera República. Pero a finales de siglo empezaron a desarrollarse y a arraigarse en el tejido social los partidos y organizaciones cívicas de cultura "democrática" en un sentido moderno. Es decir no elitista en sus propuestas de "representación". Un siglo después asumían los valores de las revoluciones francesa y americana. Además, aunque fuera confusamente, articulaban las

* Texto inédito destinado a un libro colectivo que no fue publicado. Es un resumen de un trabajo del autor.

libertades políticas con algunas políticas sociales (difusión de la enseñanza, reforma agraria, derechos de los trabajadores, etc.) y con temáticas cívicas y políticas nuevas, como la igualdad hombre-mujer y el reconocimiento de la diversidad territorial o cultural del país.

Entre las nuevas organizaciones políticas y sociales que emergen a finales del siglo XIX están las organizaciones obreras, partidos y sindicatos. En ellos se encuentra una reivindicación de ciudadanía, que incluye derechos sindicales básicos que les son negados como el de organizar sindicatos en los lugares de trabajo, de huelga, de negociación colectiva, etc. y también derechos sociales y políticos generales cuya ausencia confiere a las clases trabajadoras un status "subciudadano": derechos de voto, a jornadas laborales de no más de 9 horas, a pensiones de vejez, a limitar el trabajo de los niños, etc.
La rigidez excluyente es sin embargo ampliamente mayoritaria en la clase política conservadora gobernante que se resiste a aceptar el sufragio universal y solo amplía lentamente el censo de electores. Y también en la clase empresarial, que al desarrollo del movimiento obrero responde con la violencia del pistolerismo patronal y la represión política. En este marco una parte del movimiento de los trabajadores rechazó de facto la lucha por la ciudadanía en un marco democrático para confrontarse, incluso mediante la violencia, a las exclusiones que sufre, reivindicando un escenario ideal de sociedad igualitaria y de democracia de base a la que solo se puede llegar mediante una revolución proletaria. Una posición ideológica que fue común a amplios sectores del socialismo con el anarco-sindicalismo, aunque solo un sector de estos últimos lo asumió hasta sus consecuencias más radicales, es decir la violencia para acabar con el sistema capitalista, incluidos sus representantes principales.

La alternativa republicana: una democracia de ciudadanos.

Las ambivalencias están presentes a lo largo del primer tercio del siglo XX. Por una parte en los sectores políticos e intelectuales de las grandes ciudades los ideales republicanos están cada vez más presentes y oscilan entre la acción antimonárquica y la desmoralización post 98. Por otra parte los movimientos de crisis política y de reacción conservadora se deben a las explosiones sociales obreras y en menor grado autonomistas, que a su vez son reacciones a la incapacidad del sistema político de ofrecer marcos de representación y diálogo. El agitado período que sigue a la crisis del 98, con puntas de violencia como la Semana trágica de Barcelona y las huelgas generales de 1917, termina provisionalmente con la anacrónica dictadura de Primo de Rivera.

Entre tanto la alternativa política republicana se ha ido consolidando en la España urbana. En ella convergen progresivamente una parte de la derecha política liberal, los partidos o movimientos que tienen su base en las clases medias y populares urbanas (el "radicalismo" o republicanismo de centro-izquierda en sus diversas facetas), sectores intelectuales que se habían mostrado hasta entonces remisos a la acción política (los "intelectuales al servicio de la república") y dos fenómenos políticos nuevos: los representantes del autonomismo territorial (catalanes y vascos especialmente) y los del movimiento obrero y socialista. Este conjunto de fuerzas converge en el Pacto de San Sebastián que anuncia el establecimiento de la República. Fueron precisamente los resultados de unas elecciones municipales en las cuales las fuerzas republicanas ganan en las ciudades las que iniciaron el periodo republicano. El voto urbano fue suficiente para que la Monarquía se derrumbara. Lo que no deja de ser significativo. Por lo tanto parece oportuno analizar las relaciones entre los movimientos sociales, profesionales y culturales vinculados a la ciudad con la evolución del marco institucional urbano (o regional) y el contenido de las políticas públicas territoriales. Unas relaciones que evolucionan espectacularmente entre los inicios del siglo y el periodo republicano hasta la guerra civil.

La República es el momento de afirmación de la ciudadanía. Y aunque el status ciudadano no es obviamente un derecho real o latente exclusivo de los habitantes de las ciudades si que es en las ciudades donde más se ha afirmado. Y también será en ellas en las que la complejidad de derechos, políticas públicas e instituciones que configuran el status ciudadano se manifestará con más rotundidad a lo largo de los años republicanos.

En este breve texto nos centraremos especialmente en las grandes ciudades, en Madrid y en Catalunya, que merece una especial atención. La claridad del proceso que se da en el primer tercio de siglo parece una síntesis cinematográfica de una interpretación basada en el materialismo histórico. Un proceso que expresa la reacción a la crisis del 98 con la emergencia de una política burguesa modernizadora en Barcelona a partir de las elecciones municipales de 1901 y que se generaliza luego en todo el territorio con la Mancomunitat (1914). Al cual sucedió el urbanismo reformista o socialdemócrata del inicio del periodo republicano, que a

su vez fue prontamente superado por una política de transformación social revolucionaria durante la guerra civil. Téngase en cuenta que Barcelona, a diferencia de Madrid, no fue frente militar hasta mediados de la contienda.
Otra razón de interés es que en Catalunya la evolución política y social en lo que se refiere a políticas del territorio es paralela a la creciente demanda de autonomía y de voluntad de construir un país moderno (el "Catalunya-ciutat" orsiano) que comparten grupos burgueses "nacionalistas" (la Lliga de Prat de la Riba, el arquitecto y sucesor de Prat en la presidencia de la Mancomunitat Puig i Cadafalch y el millonario Cambó) con importantes sectores medios, de base profesional urbana. También se da un paralelismo entre la radicalización social y política del país y la evolución cultural y profesional de las vanguardias intelectuales, influidas tanto por el contexto internacional como por el compromiso social, sin las cuales difícilmente se hubiera dado un proceso tan acabado. Aunque, como todos los otros procesos republicanos, terminara mal.

Urbanismo y ciudadanía.

Desde los inicios del siglo XX el creciente proceso de urbanización y de concentración de la población en grandes ciudades planteó la necesidad de dar respuestas públicas urbanizadoras, es decir establecimiento de redes viarias y de servicios públicos, lo cual a su vez ofrecía interesantes expectativas de negocio inmobiliario. Por otra parte una parte de la población, en general procedente de la inmigración, requería una política de vivienda específica que excepto en casos muy aislados, no se cubrió o dio lugar a operaciones de "urgencia" en los márgenes de la ciudad.

El desarrollo urbano siguió en algunas grandes ciudad la pauta de los ensanches iniciados en el siglo anterior, como fue el caso de Madrid, Barcelona y Bilbao, aunque la mayoría son desarrollos específicos del siglo XX. Los ensanches favorecen en teoría un desarrollo urbano formal e ilimitado, lo cual se expresa especialmente en el caso barcelonés (Cerdà lo consideraba un "urbanismo igualitario"). Pero en la mayoría de los casos la Administración pública delimitaba las actuaciones de ensanche a un territorio específico. En la práctica los ensanches daban una respuesta a las demandas solventes de la población instalada y generaban importantes plusvalías urbanas.
Esta política era aun más evidente en las operaciones de reforma interior basada en la apertura "quirúrgica" de amplias vías en el tejido central de la ciudad, como la Granvía (Barcelona 1908, Madrid 1910). Se trata de una política socialmente ambigua, por una parte se generaban espacios públicos integradores de la ciudadanía, por otra se generaban oportunidades de negocio y se dejaba fuera de la oferta de vivienda o locales de actividad a los amplios sectores de más bajos ingresos.
Las operaciones periféricas en general fueron de pequeña escala, con la excepción del original proyecto de "Ciudad lineal" de Arturo Soria, el único proyecto de gran escala que junto el del Ensanche barcelonés de Cerdà, pretendía dar una respuesta global ciudadana. El mercado del suelo y la falta de apoyo oficial limitó tanto la escala como la composición social del proyecto de Soria, que quedó reducido a un interesante ejemplo de barrio de clases medias. Las urbanizaciones tipo "ciudad jardín" fueron numerosas, de pequeña escala y casi siempre para una demanda solvente. El habitat popular producido por las iniciativas públicas se redujo a operaciones de "casas baratas" (ley de 1908), de pequeña escala y en suelos marginales al tejido urbano.

Es resumen las políticas públicas en la práctica promovieron un urbanismo poco ciudadano, si exceptuamos la creación de algunos ejes o espacios públicos integradores. Los barrios populares o eran dejados de lado, abandonados a un proceso de degradación, o eran objeto de algunas operaciones especulativas de reforma interior. Los ensanches incluían a sectores medios y algunos sectores populares integrados pero no a la creciente población que afluía a las grandes ciudades. Y en las periferias además de las escasas operaciones de casas baratas proliferaban zonas de autoconstrucción. La urgencia de la oferta de vivienda para las clases trabajadoras iba a ser el gran desafío al que se debería confrontar la República si quería ser fiel a su compromiso ideal con la ciudadanía.

La acumulación de cultura urbanística.

De la misma forma que las ideas políticas que ordenaron el diseño del sistema republicano se forjaron a lo largo de las décadas anteriores lo mismo ocurrió con las políticas sociales y urbanísticas.
El aspecto más interesante, aunque inicialmente fuera de una eficacia limitada, fue la aparición de la cultura del planeamiento urbano, como expone muy bien Fernando de Terán en sus obras sobre Historia del urbanismo en

España). Así como la intervención sobre el tejido urbano debía mucho a la experiencia francesa (Haussmann) el planeamiento del territorio circundante sobre el cual se iba a dar el desarrollo urbano se inspiraba en la cultura de planeamiento alemana (zoning) y británica (regional planning).
En Madrid hubo diversos intentos fallidos mediante leyes (1896, 1903, 1910) que promulgaban la necesidad de planificar la urbanización de todo el término municipal. Finalmente el Ayuntamiento elaboró un Proyecto para la urbanización del Extrarradio (1907). Aprobado por el municipio en 1911 suponía importantes expropiaciones para la realización del viario y otros espacios públicos, e incluía una municipalización parcial del suelo. El proyecto de ley no fue aprobado ni en 1916 ni en 1918, en las dos ocasiones en que se debatió.

El Estatuto municipal promovido por Calvo Sotelo (1923) imponía la obligación a las grandes ciudades de elaborar un plan general que ordenase su crecimiento. Esta norma, a priori interesante, quedó desnaturalizada por el contexto autoritario y clasista del sistema político que excluía a los sectores populares e incluso medios de mecanismos para hacer valer sus intereses y por la impotencia técnica y administrativa de la gran mayoría de los ayuntamientos.

En Barcelona coinciden tres líneas de actuación que todas convergen en un planeamiento de la ciudad que la integre en su región. La Mancomunitat (precedente de la futura Generalitat) que se establece en 1914 (mediante la federación de las 4 Diputaciones) inicia una cierta planificación del territorio mediante los Planes de obras y servicios. Es un inicio de materialización del citado ideal de Catalunya-ciutat, emblema del Noucentisme. Un complemento de esta actividad fue la influencia de las ideas que Cebrià de Montoliu importó de Alemania e Inglaterra a través de Sociedad Cívica La Ciudad Jardín, que integraba el desarrollo de la ciudad con el tejido urbano-rural del territorio.
En segundo lugar cabe destacar el nuevo Plan barcelonés destinado a completar el Plan de Cerdà, el llamado Plan Jaussely que se convirtió posteriormente en Plan de Enlaces (1917), un ambicioso proyecto que articulaba la ciudad del ensanche con los pueblos del llano (una parte de los cuales fueron integrados a Barcelona entre 1897 y 1921). Por primera vez se propone un modelo de ciudad en desarrollo que articula centralidades, espacios públicos y viarios y usos residenciales y de actividades. El plan contiene una estructura de ciudad para toda la aglomeración que es excepcional en el contexto español de la época.
Finalmente cabe citar la eclosión de dos generaciones de arquitectos y urbanistas que representan en este campo a las vanguardias culturales que emergen en la vida europea en el primer cuarto de siglo y que ha estudiado Oriol Bohigas (ver bibliografía). El primer grupo, que se inicia en los años de la primera guerra, ambivalente entre el monumentalismo oficialista y el gusto "clásico" burgués y el cosmopolitismo racionalista europeo contiene nombres importantes como Nicolás Rubió i Tuduri (luego autor del Regional Planning de Catalunya en el periodo republicano y paisajista de prestigio internacional) o el influyente y progresista crítico Rafael Benet (director de la revista de la Associació d'Arquitectes La Ciutat i la Casa). El segundo grupo, que se inicia en la década siguiente, será más influyente, puesto que liderará la presencia en España del Movimiento moderno representado por la Carta de Atenas y la figura de Le Corbusier. Es el grupo fundador del Gatcpac (Grup d'Artistes i Tècnics Catalans per el Progrés de l'Arquitectura Contemporània) que tendrá una expresión en el resto de España como Gatepac.
Con la proclamación de la República este capital cultural acumulado tendrá la ocasión de dar sus frutos: las vanguardias culturales se integrarán, por lo menos en parte, en el proceso de transformación política y social.

El Urbanismo republicano: de la reforma a la revolución.

El urbanismo republicano hereda una triple herencia o tres bases que lo sustentan. Primero un objetivo social, la conciencia de la prioridad a la vivienda popular, o dicho en lenguaje de la época: a la vivienda obrera. Así lo plantean Torres Clavé y Sert a Le Corbusier cuando éste les visita en Barcelona poco antes de la proclamación de la República. Hay que tener en cuenta que en menos de 20 años, desde los inicios de la primera guerra mundial hasta la proclamación de la República la población barcelonesa casi duplica su población (de 600.00 a 1.100.000 habs.) y los inmigrantes ocupan también barrios degradados o autoconstruidos de la primera corona (Badalona, Hospitalet, etc.).
En segundo lugar debe citarse la herencia relativamente importante de la cultura del planeamiento, es decir la concepción del "hacer ciudad" como una operación compleja, que supone intervenir a la vez en el tejido existente y en la ordenación del desarrollo futuro, atribuyendo tanta importancia a los usos y construcciones que los posibilitan como a las relaciones entre actividades y personas, es decir a la movilidad. La respuesta a la crisis del 29 contribuye decisivamente a promover y legitimar la cultura del planeamiento, especialmente en los países anglosajones, en los cuales ya había emergido en las primeras décadas del siglo (gobierno laborista británico en los años 20, "new deal" rooswеltiano post 29). Y es el momento histórico de prestigio de los planes quinquenales del gobierno revolucionario soviético.

Y la tercera base propiamente política es el rol que el pensamiento democrático atribuye a la ciudad en hacer real la ciudadanía, las libertades de las personas en sus movimientos y en su privacidad, el derecho por igual de los habitantes al acceso a la vivienda y a los servicios, el espacio público como ámbito de convivencia y expresión de la colectividad y como entorno sano y agradable. Es el encuentro de dos culturas democráticas, la que pone el énfasis en la libertad del individuo, que caracteriza a la cultura republicana desde el siglo anterior, y la que lo pone en la igualdad, propia de la cultura "socialista" de las organizaciones de base obrera. Una expresión sintética que hizo fortuna fue el "soy socialista a fuer de liberal" del dirigente del PSOE Indalecio Prieto, futuro ministro de Obras Públicas. Paralelamente corrientes republicanas, de tradición cultural liberal-democrática, simpatizaron con la revolución rusa y en los años 30 ante la resistencia al cambio de las fuerzas conservadoras optaron por políticas socializantes.

No es posible ahora reseñar la ingente actividad reformadora del periodo republicano. En Madrid finalmente se aprueba el Plan de Extensión (1933) que establece un planeamiento integral de la ciudad. El mismo Gabinete técnico de Accesos y Extrarradio, dirigido por el arquitecto Zuazo elabora en 1932 un Plan regional que incluye un territorio mucho más extenso que la ciudad y su periferia. El delegado del Gatepac en Madrid, García Mercadal gana la plaza de director de la Oficina de Urbanismo de la ciudad y elabora el Proyecto de Ciudad Verde del Jarama. El impulso a las obras públicas urbanas del Ministerio de Prieto se concreta en Madrid con una gran operación de centralidad según las directrices del plan Zuazo, la prolongación de la Castellana y los Nuevos Ministerios.

En Catalunya el dinamismo de la política territorial progresista es espectacular. Los proyectos, grandes proyectos urbanos los llamaríamos ahora, se desarrollan a la vez que el planeamiento. "La Ciutat del repós y de les vacances" nació como proyecto de los profesionales del Gatcpac en 1929 y queda listo para su ejecución en 1934. El bienio negro primero y la guerra civil luego no lo hacen posible y se pierde la posibilidad de una Ciudad del esparcimiento para los trabajadores que hubiera sido un referente mundial. En 1932 se inicia el proyecto de viviendas obreras a partir de una realización experimental, la Casa-bloc en el barrio de Sant Andreu. Se trata de un encargo del Institut del Atur forçós (del desempleo forzoso) que ejecuta el Comisariado de la Casa Obrera de la Generalitat. Se termina en 1936 la Casa y también el conjunto del proyecto, debido a la guerra civil. También es obra de los líderes del Gatcpac (Sert, Torres Clavé y Subirana) el Dispensario Central Antituberculoso, un proyecto iniciado en 1934 y que en este caso puede terminarse, en plena guerra civil. Cabe también citar el ambicioso programa de construcciones escolares (27 000 escuelas) impulsado por el Ministerio de Instrucción pública y que en Catalunya da lugar a algunos grupos escolares modélicos. Y no es posible olvidar un proyecto muy especial: el Pabellón de la República de la Exposición de Paris (1937), obra de Sert, que deviene un icono del Movimiento moderno, en el que se expone el Guernica de Picasso y la escultura móvil de Calder, dedicada a la República.

En paralelo se desarrolla una actividad planificadora y de reorganización territorial considerable. En 1932 se inicia la elaboración del Pla Maciá o Plan Le Corbusier que está terminado en 1934. Sigue los principios de la Carta de Atenas, integra los proyectos citados con como el proyecto de una ciudad empresarial o de "negocios" cerca del puerto, manzanas de 400x400 metros (tipo la supermanzana de Brasilia), el saneamiento y esponjamiento de la ciudad antigua (incluye rascacielos), el cinturón litoral, etc. En los mismos años, 1932-34, se elabora y se aprueba el llamado usualmente Regional Planning, o "Pla de Distribució de zones del territori", obra dirigida por los hermanos Rubió i Tuduri. Es una nueva concreción, como planificación económica y urbanística del territorio del ideal racionalista de la "Catalunya-ciutat". Y paralelamente una Ponencia técnica dirigida por el geógrafo Pau Vila elabora una nueva Divisió territorial de Catalunya, que crea 9 regiones y 38 comarcas. Una división por cierto que recupera la actual Generalitat.

Estos planes y proyectos como se ve afectan solo indirectamente la lógica del mercado, a la desigualdad social y a la especulación urbana (aunque hay unas ordenanzas fiscales que se aplican al Ensanche barcelonés interesantes). Por lo tanto hay conciencia de que los efectos de los planes y proyectos citados serán limitados si no se incide decisivamente en las distorsiones que se derivan de la propiedad privada del suelo y en la lógica de maximización del beneficio de la promoción inmobiliaria.
La guerra civil y la existencia en Catalunya de un gobierno con fuerte presencia de las fuerzas políticas y sindicales de la izquierda (socialistas, anarcosindicalistas y comunistas forman alianza con el partido hegemónico, Esquerra Republicana) radicalizan las políticas urbanas. A partir de un proyecto de Colectivización del ramo de la Construcción elaborado por la CNT el sector queda de hecho bajo el poder republicano. Se congelan primero y se suspende más tarde el pago de los alquileres. Y finalmente se aprueba en 1937 el Decreto de Municipalización de las fincas urbanas, expuesto por sus principales autores, el comunista Grijalbo y el anarcosindicalista Fábregas en su libro *Municipalització de la propietat urbana*. Un texto que hoy podría ser objeto de culto.

Esta radicalización provoca rupturas en el Gatcpac, pero la mayoría de sus principales líderes colaboran activamente con el proceso revolucionario, empezando por el aristócrata socialista que es Sert hasta el comunista Torres Clavé. Sert se exilará más tarde y se convertirá en uno de los arquitectos y urbanistas emblemáticos del movimiento moderno. Torres Clavé morirá combatiendo en el frente. Muchos se exilan, otros permanecen en España y se acomodan discretamente en la nueva situación. Ningún nombre significativo se convierte en defensor del nuevo régimen.

CONCLUSIÓN.

No parece necesario ni el espacio lo permite comparar esta década prodigiosa, de finales de los 20 hasta la guerra civil con el siniestro periodo que se inicia con la victoria de la sublevación militar. Hasta bien entrada la década de los 50 transcurren 20 años en los que parece que el país y las ciudades han retrocedido un siglo. La cultura urbanística y de planeamiento de la ciudad desaparece literalmente de la Administración y de la Enseñanza. En las Escuelas de Arquitectura solo hay una materia denominada "Urbanología" que se reduce a una visión "literaria" de la ciudad. En las facultades de Derecho el urbanismo se cita superficialmente en un capítulo del Derecho Administrativo. Desaparecen obviamente los programas de vivienda destinados a los trabajadores. La arquitectura de vanguardia queda satanizada y todo lo que se derive del Movimiento moderno es considerado subversivo. El triste slogan "ni un hogar sin lumbre ni un español sin pan" parece llegado directamente de la Edad media.

La miserable cultura oficial criminaliza la ciudad. Una de las pocas películas interesantes de la época es Surcos (1951), de un director considerado "falangista social", Nieves Conde. En ella la ciudad es fuente de todas las desgracias, vicios y delitos. La única salida positiva que se ofrece es la redención en el convento o la cárcel o la vuelta al campo. Sin embargo la población rural fluye, cada año más que el anterior, a las grandes ciudades y especialmente en los años 50 y 60 el proceso anuncia un país que muy pronto tendrá a las tres cuartas partes de su población viviendo en las ciudades o, con más frecuencia, en sus suburbios. Esta población es urbana pero no es ciudadana. Una pésima película de aquéllos años, "La ciudad no es para mí", nos ofrece un título que podría simbolizar la situación de los nuevos pobladores urbanos. En realidad la ciudad los acoge para trabajar pero la ciudadanía no está a su alcance. Como sucedió un siglo antes nuevamente empezará un largo y trabajoso proceso de conquista de la ciudadanía.
Los valores republicanos, las políticas públicas, las propuestas profesionales y culturales y las reivindicaciones sociales urbanas de los años 30 resultan hoy muy actuales. La prioridad a la vivienda popular y su inclusión en un planeamiento integrador y no excluyente resultan hoy tan necesarios como entonces. Hoy también la ciudad niega lo que promete y el desempleo, la falta de vivienda y la urbanización suburbial crean amplias capas de la población con un status ciudadano sometido a una capitis diminutio.

El periodo de acumulación de propuestas culturales y sociales que precedió a la República y la radicalidad de las políticas y de los proyectos de los gobiernos republicanos constituyen un patrimonio de experiencias a tener en cuenta. Y pueden contribuir a formular un catálogo de derechos y deberes ciudadanos que no se reduce a aspectos sectoriales de las políticas públicas. No es suficiente hoy con proclamar el derecho a la vivienda, a la educación o al trabajo. Hay que definir políticas que los hagan posible. Y que sumadas garanticen un derecho que los engloba, el derecho a la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

Nos parece innecesario proponer bibliografía histórica general puesto que es tan numerosa como conocida. Solamente citaremos algunos textos relativamente recientes que hacen referencia a la actualidad de los valores republicanos o ciudadanos y otros que se refieren más específicamente a la cuestión urbana.

De los primeros citamos:

Pérez Ledesma, M. "Ciudadanía y democracia" (Fundación Pablo Iglesias 2002) y del mismo autor, junto con Cruz, R. "Cultura y movilización en la España contemporánea (Alianza1997).

-

Townson, Nigel (ed), El republicanismo en España (Alianza 1994)

Piqueras, J.A. y Chust, M., Republicanos y repúblicas en España (Siglo XXI, 1996)

Cortina, Adela, Ciudadanos del mundo (Alianza 2003)

Y de los que se refieren a la ciudad y al urbanismo:

Bohigas, Oriol: Modernidad en la arquitectura de la España republicana (Tusquets 1998) y Arquitectura i Urbanisme durant la República (Dopesa, 1978)

Terán, Fernando de: Historia del urbanismo en España, vol 3 (Ediciones Cátedra 1999)

Santos Julià, David Ringrose y Cristina Segura: Madrid, historia de una capital (Alianza Editorial 1994)

Textos de la Generalitat de Catalunya: La política urbanística (El Pla Macià, El Gatcpac, etc.), con una Introducción de Eduardo Moreno (Undarus, 1977)

Borja de Riquer: Los límites de la modernización política: el caso de Barcelona 1890-1923 (en la obra colectiva dirigida por Manuel Tuñón de Lara: Las ciudades en la modernización de España, Siglo 21 1992)

CAPITULO V: El Urbanismo y sus límites. El caso de Barcelona.*

I. Barcelona y su relación con otras ciudades. Bilbao, Monterrey, Río de Janeiro y Buenos Aires.

1. El hipotético modelo Barcelona y su relación con otras ciudades

Muchas veces he visto que se me citaba como uno de los difusores del "modelo Barcelona", especialmente en el exterior, en Europa y América latina. Eso es cierto, por lo menos en parte. Después de los JJ.OO. mi etapa en el gobierno municipal entraba en su tramo final. Permanecí aun dos años más en el Ayuntamiento como "delegado del Alcalde para las relaciones internacionales": Esta actividad que anteriormente había sido complementaria se convirtió en oficial y principal. La participación en congresos, seminarios, conferencias o mesas redondas hacía inevitable aparecer como representante de una experiencia considerada exitosa. Cuando el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas y Banco Mundial me encargaron un libro lo titularon "Barcelona, un modelo de transformación urbana" que se publicó en inglés y castellano en 1995. El título no es del autor, fue una decisión de los responsables del PGU (NN.UU.-WB)[136].

Fue mi última actividad en el Ayuntamiento. El libro que coordiné y en parte escribí, pero en el que colaboraron diversos autores, políticos y técnicos, todos vinculados de formas diferentes al gobierno de la ciudad, no se caracteriza por ofrecer una visión crítica y si bien no es propagandístico, enfatiza la lectura positiva de las políticas públicas de los primeros 15 años de democracia.

Hay que decir que entonces y también ahora, pienso que la transformación de la ciudad desde 1979 hasta ahora ha sido globalmente positiva. Con la distancia y el hecho que desde los mediados de los años 90 han sido más visibles las omisiones o aspectos negativos de la gestión municipal, me ha conducido a analizar el proceso urbano de

---

* Este capítulo se divide en dos partes muy diferenciadas. En la primera nos referimos a la recepción exterior del modelo Barcelona. En la segunda a como han vivido sus habitantes la transformación de la ciudad.

[136] El autor hubiera preferido el título "Barcelona, un caso de transformación urbana"

Barcelona desde una perspectiva, si me permiten la expresión, más "dialéctica", es decir procurando descubrir las contradicciones del proceso, las virtudes y las debilidades de las políticas, las intervenciones conflictuales de los diferentes actores, los efectos perversos de los éxitos y los defectos de algunos de los grandes proyectos.[137]

Creo sinceramente que hay que desmitificar el así llamado "modelo Barcelona". Por tres razones principales.

En primer lugar por inadecuación del término "modelo". Un modelo es una construcción conceptual, abstracta, que facilita el análisis de realidades concretas pero no es una fotografía del objeto real-material. Si es acertado es una clave interpretativa, casi siempre parcial, de la realidad.

Segundo: el modelo, en el lenguaje habitual, hace pensar en un diseño formal que se puede reproducir in situ y con valor general. La transformación de Barcelona no lo es. Se puede hablar de un método urbanístico o de un proyecto político, pero no de un modelo formal. El término "modelo" en todo caso podría aplicarse al diseño físico de Cerdà para el Eixample, pero hay que tener en cuenta que se trataba de una propuesta para un gran espacio vacío, diez veces mayor que la ciudad existente.

Tercero: el modelo Barcelona cuando se dirige al exterior o hay una recepción del mismo, se tiende a interpretar como un conjunto de normas y actuaciones que configuran una propuesta urbanística ideal y transferible. Pero ni es posible hacer esta transferencia, ni hay un urbanismo ideal definido. Cada ciudad es un caso, los problemas pueden ser similares, los criterios u objetivos compartidos, las respuestas tienen que ser necesariamente diferentes.

La mitificación del "modelo Barcelona" ha sido un factor de promoción de la ciudad pero también ha tenido efectos negativos. En Europa y otras partes del mundo se admiró a una ciudad que con los JJ.OO. entró en un proceso de encantamiento autosatisfecho y cuyos gobernantes fueron perdiendo el sentido crítico. Gradualmente una parte de la ciudadanía y de la opinión experta internacional empezó a mostrar un cierto malestar y cansancio, incluso decepción, especialmente a partir del nuevo siglo.[138]

---

[137] Este planteamiento está desarrollado en el libro del autor "Luces y sombras del urbanismo de Barcelona", Editorial UOC, 2010

[138] Ver los textos de contenido crítico de J.M. Montaner, M.Herce y J.Borja en "Urbanismo en el siglo XXI" (Ediciones UPC, 2004) y de H.Capel "El modelo Barcelona, un examen crítico" (Ediciones del Serbal, 2005) que anteriormente colaboraron o defendieron el urbanismo barcelonés. El mismo Montaner publicó en los años 80 y 90 numerosos artículos recogidos en el libro Repensar Barcelona (UPC, 2003) y ya hemos citado el libro coordinado por J.Borja "Un modelo de transformación urbana", ambos de contenido positiva. Una crítica más violenta la encontramos en M.Delgado "La ciudad mentirosa. Fraude y miseria de Barcelona" (Ediciones Catarata 2007). La crítica exterior se expresó por ejemplo en los números dedicados a

Operaciones "emblemáticas" como el Fórum 2004, o la Plaza Europa (entre la ciudad y el aeropuerto (una treintena de torres como dejadas caer en un páramo suburbano) y el abuso de objetos arquitectónicos descontextualizados, a menudo obras caprichosas de arquitectos famosos, no han obtenido buena crítica y se han considerado una perversión del "modelo". En América latina, con la distancia, la mitificación no siempre correspondía a un conocimiento preciso y continuado del urbanismo barcelonés, y a menudo se han querido copiar algunos programas o proyectos sin la debida adecuación. Algunos profesionales, unos vinculados al urbanismo de Barcelona, otros tan solo vagamente conocedores, con buena fe o por oportunismo, han vendido un modelo idílico " prêt à porter " que no ha llevado a ningún sitio.

El caso de Barcelona es más explicativo exponerlo como un proceso contradictorio en el que intervienen: a) las políticas públicas y la fuerza inercial de las mismas, b) las relaciones de fuerza entre las dinámicas del mercado y los actores económicos capitalistas y las demandas y movilizaciones sociales o populares y c) la influencia de las culturas urbanísticas acumuladas y las ideas predominantes en los sectores profesionales e intelectuales.

De dónde proceden las ideas sobre el urbanismo barcelonés [139]

Las políticas urbanas no nacen de la simple voluntad política o de las visiones de los profesionales. En el caso de Barcelona tenemos que distinguir tres factores contextuales que han condicionado, en un sentido positivo, el urbanismo de la democracia.

Primero: La existencia de una cultura urbanística específica. Podríamos definirla como la voluntad de hacer una ciudad compacta, tanto cuando las condiciones permiten "hacer ciudad sobre la ciudad" como cuando hay que planificar el desarrollo urbano en las periferias. A principios de siglo XIX era evidente el agotamiento de la ciudad en el interior de las murallas. El clamor ciudadano, popular y burgués, profesional y social, consiguió derribar las murallas. El desarrollo se hizo mediante la continuidad urbana, a una escala y una trama diferentes, siguiendo unos planes, principalmente el de Cerdà, pero también

---

Barcelona de las revistas europeas especializadas Domus (2004) y Area (2007) o en una parte de los textos seleccionados por Tim Marshall en Transforming Barcelona (Londres,2004) como el de Mari Paz Balibrea "Barcelona, de modelo a marca".

[139] Ver el dossier sobre "La circulación de las ideas en el urbanismo", Revista Sociológica nº 65, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 20007. Incluye una entrevista con el autor.

influyeron en la cultura urbanística local, en mucha menor escala, las alternativas o las continuidades: Rovira i Trias 1859, Garriga i Roca 1862, Baixeras 1867, Garcia Faria 1891, Jaussely 1905, hasta el Plan Macià o Le Corbusier 1932. Los planes y las propuestas, incluso los que no se realizan, forman parte de una cultura que influye en el urbanismo posterior. Se manifiesta desde la demolición de las murallas, una voluntad colectiva de "hacer ciudad", en la cual se expresan intereses contradictorios, desde la "gran Barcelona" como motor económico y cultural de la Cataluña de la Lliga, hasta las políticas socialdemócratas que promueven Esquerra Republicana y el GATPAC al inicio de los años treinta. Estas políticas o proyectos priorizan equipamientos y viviendas para los trabajadores, ideas e iniciativas que se radicalizarán en un sentido anticapitalista en el periodo revolucionario (decretos de municipalización del suelo urbano y de colectivización del sector de la construcción de 1937). La cultura del planeamiento urbano es vigente incluso durante la dictadura: Plan comarcal de 1953, Esquema director metropolitano de 1964-67, Plan general metropolitano 1974-76. En estos planes y proyectos no solo colaboraron los equipos profesionales cualificados, también hubo debate ciudadano (especialmente en los años 70), y si bien recibieron críticas por la opacidad derivada del marco político dictatorial también cuando hizo falta fueron defendidos por los sectores democráticos profesionales, de comunicación y cívicos. Como ocurrió con el Plan general metropolitano (1974-76) que suscité una activa defensa de colegios y colectivos profesionales y de la prensa local de orientación democrática.

Las políticas urbanas de los gobiernos progresistas de la democracia no insistieron sobre el planeamiento, aparente paradoja, sino sobre los proyectos, más o menos complejos, pero ejecutables. Las razones son evidentes: hacía falta priorizar el hacer ciudad sobre la ciudad por una parte y por otra, el planeamiento y la legislación vigentes ya ofrecía un arsenal de instrumentos para actuar y para responder a las demandas sociales. Pero transferir estos criterios a otras ciudades, por ejemplo latinoamericanas, donde no existe ni la misma cultura de planeamiento, ni los mismos instrumentos legales para hacer proyectos orientados por el interés social mayoritario, hubiera sido un error. Además hay que tener en cuenta la diferente estructura social de las ciudades españolas y latinoamericanas[140].

[140] En el primer caso nos encontramos en sociedades estratificadas en las que entre los sectores de mayores ingresos y los de más bajos ingresos hay diversos sectores intermedios solventes que reclaman una oferta urbana de calidad y expresan también demandas solventes. Incluso una parte de los sectores de bajos ingresos disponen de un pequeño excedente lo cual permite que la mejora del entorno urbano atraiga también ofertas comerciales y animación urbana. En las ciudades latinoamericanas, a pesar del crecimiento de los sectores medios en las últimas dos décadas, es aun muy fuerte la "dualización social" que conlleva un uso menor de la ciudad formal, los sectores más altos encerrados en sus zonas de privilegio y los más

Segundo: En Barcelona existe una "sociedad civil" implicada en el urbanismo y la calidad de la ciudad, como se deduce del punto anterior. Pero hay que añadir que en los años 60 y 70 se generó una crítica urbana y se difundió y legitimó un conjunto de valores y criterios sobre el urbanismo que crearon un ambiente consensual y una capacidad de presión social considerable. Los dos actores principales fueron por una parte un movimiento popular urbano y ciudadano que integraba sectores trabajadores de barrios tradicionales o periféricos y sectores de clases medias. Y por otra parte sectores profesionales, culturales, universitarios y de medios de comunicación. Podríamos añadir los sectores ilustrados del empresariado (Círculo de Economía). Todo junto creaba unas condiciones que favorecían una política urbana transformadora. Los programas de los partidos políticos en las primeras elecciones municipales (1979) eran bastante similares, expresaban un "consenso activo" positivo que incluía a los partidos más o menos de izquierdas (PSUC, PSC, ERC) y los partidos de centro (CiU, UCD)[141].

Tercero: El gobierno de la ciudad elegido en 1979 lo formaban un ancho espectro político-social-cultural hegemonizado por los dos partidos entonces principales (PSC y PSUC habían sido los dos más votados), pero con la participación de CiU (que a medio mandato pasó a una oposición blanda hasta los JJ.OO.). A lo largo de los 30 años que siguieron esta mayoría se ha mantenido. Los tiempos del urbanismo son largos, un proceso de transformación de la ciudad no se hace ni en uno, ni en dos mandatos de 4 años. No sólo ha habido tiempo y una mayoría política y social estable, también se han dado unas circunstancias excepcionales. Las demandas de la sociedad estaban arraigadas y habían conseguido un importante nivel de agregación y una complicidad en los sectores políticos y profesionales que habían llegado al poder local.

A partir del segundo mandato la hacienda local se fue saneando y se inició un periodo de reactivación económica en el país y en Europa. España se pone de moda y Barcelona, próxima a Europa, está bien situada para reconvertir su base económica industrial en una ciudad de servicios personales y a las empresas y en turismo. La candidatura olímpica da a la ciudad el impulso definitivo.

---

pobres en zonas marginales. Lo cual no es un argumento, al contrario, de promover políticas públicas de equipamientos, servicios y espacios públicos in situ y de acceso a zonas de calidad de la oferta urbana para transferir “salario indirecto ciudadano” a estos sectores.

[141] Por ejemplo, en la campaña de estas primeras elecciones municipales encontré en la calle una hoja de propaganda del UCD (entonces el partido centrista que lideraba el presidente de gobierno, Suárez) que era una copia literal de una parte de un documento programático del PSUC que yo personalmente había redactado.

Resumiendo, el caso Barcelona puede estudiarse como un ejemplo exitoso derivado de su transformación urbana, con sus contradicciones y sus efectos perversos o no deseados, o resultado de omisiones y concesiones a los agentes ("developers") privados. El balance en muchos aspectos se puede considerar positivo. Las circunstancias fueron también muy favorables. Sería erróneo, gratuito y confusionario presentarlo como un modelo perfecto, transferible e imitable.

La recepción en el exterior del "modelo Barcelona"

Nos parece necesario objetivizar el discurso sobre Barcelona, asumiendo sus contradicciones, "sus luces y sus sombras" como intentamos hacer en el libro citado al inicio de este texto. Es también una condición necesaria para una recepción eficaz y correcta por parte de públicos exteriores. En los últimos 20 años he desarrollado una parte importante de mi vida profesional en el extranjero, especialmente desde comienzos de 1995 cuando cesé en el gobierno de la ciudad. He trabajado principalmente en Francia y en América latina, con estadías más breves y espaciadas en Italia, Portugal y Estados Unidos. Hay que decir que en todas partes he encontrado un ambiente, en general, muy favorable al "modelo Barcelona", lo que se ha hecho, cómo se ha hecho y cómo se ha interpretado. No quería, obviamente, negar el balance positivo pero tampoco me parece ni honesto intelectualmente, ni positivo para la ciudad alimentar la visión idílica, acrítica y no siempre bien informada de mis interlocutores.

El discurso triunfalista en realidad ha provocado reacciones en sentido contrario en la misma ciudad. Críticos moderados que reconocen el valor positivo de las transformaciones de la ciudad han tendido a ampliar su visión crítica y acercarse a las voces hipercríticas, minoritarias tanto en Barcelona, como en el exterior, que a partir de los aspectos negativos, silenciados por el discurso dominante, exponen una visión radicalmente crítica, la de una ciudad rica que excluye a los pobres, un urbanismo y una arquitectura de apariencias al servicio de la especulación y la ostentación y un gobierno cómplice de promotores y constructores que ha dado la espalda a los movimientos ciudadanos. Esta visión radical, negativa, no la comparto, pero reconozco que se basa en elementos reales. Es la otra cara del discurso publicitario que ha practicado el gobierno de la ciudad y una parte importante de los sectores profesionales y culturales bien relacionados con aquel, así como algunos personajes internacionales, que incluso escribieron libros laudatorios, como

Ken Hugues (1992) y Peter Rowe (2006). En un caso todo se blanco, en el otro todo se negro. En Barcelona se ha generalizado bastante la idea dicotómica que divide el urbanismo en dos períodos temporales: el buen urbanismo es el que llega hasta los Juegos Olímpicos y el perverso es el posterior. En este caso habría dos "modelos", el bueno y el malo, como en el cine.[142]

He preferido rehuir a los modelos estructurales y practicar una perspectiva historicista, analizar unos procesos complejos, sus precedentes y condicionantes, las contradicciones objetivas y los conflictos entre los actores, sus impactos en la realidad social, incluidos los efectos perversos del éxito. Y en la medida de mis posibilidades, construir un discurso equilibrado y comprensible tan para el público local como por el exterior. A éste me quiero referir ahora.

Creo que hay que hacer un discurso crítico que se avance a la crítica intelectual. Pues si bien Barcelona todavía disfruta de una muy buena fama en los medios de comunicación masivos y en la opinión pública en los sectores políticos y profesionales, en los últimos 10 años han empezado a manifestarse reticencias y algunos del grandes proyectos urbanísticos y obras arquitectónicas recientes (por ejemplo operación Fórum 2004, la Plaza Europa ya citada, o el absurdo Parque Central del Poble Nou de Nouvel) no han suscitado entusiasmos. Mantener actualmente el discurso ingenuo e idílicamente positivo (como a menudo hacen los responsables municipales) no solo es cerrar los ojos a una parte de la realidad, es poco hábil. No hay que olvidar que cuando se pierde la hegemonía intelectual a la larga es pierde la influencia en los sectores mucho más amplios de la vida política y social.

En América latina la recepción del "modelo Barcelona" nos plantea una cuestión ética importante. En Europa se ha admirado el urbanismo barcelonés, en algunos casos se han encargado proyectos o asesorías a profesionales de la ciudad, pero no se puede decir que el discurso sobre la política y las estrategias urbanas de origen barcelonés haya modificado significativamente la cultura y la práctica del urbanismo en Europa. Se trata de una cultura urbanística en gran parte compartida que el caso de Barcelona en todo caso ha confirmado, por la importancia de la transformación, su pertinencia. En América latina en cambio cuando "se ha comprado el discurso" no ha significado que ello se materializara en una acción coherente, continua, transformadora. En todo caso se ha traducido en actuaciones puntuales, dispersas o intermitentes. Se ha interpretado o aplicado, voluntariamente o por

[142] En Luces y sombras del urbanismo de Barcelona, ya citado, se pueden encontrar las referencias de los principales autores y textos con visiones contrapuestas del urbanismo barcelonés.

la fuerza de las circunstancias, en el marco del neoliberalismo imperante: plan estratégico sin capacidad reguladora pero legitimador de proyectos urbanos puntuales, promoción de la ciudad más por la vía de enclaves que de la integración ciudadana, falta de criterios y de programas reductores de las desigualdades sociales, etc. En otros casos ha servido para promover actuaciones parciales, interesantes en sí mismas, pero sin capacidad transformadora de partes importantes de la ciudad y de efectos contradictorios. Y en muchos otros casos las propuestas o proyectos inspirados por el caso de Barcelona y por profesionales que han tenido alguna vinculación esta ciudad han quedado reducidos a discursos, papeles, documentos, ideas en el aire… No es necesariamente negativo, es un poso positivo el que quedará, pero no todo, por no decir la mayoría de las veces, lo que se ha planteado o iniciado en las ciudades latinoamericanas citando el ejemplo de Barcelona ha tenido resultados equivalentes.

Las debilidades de los marcos legales y políticos, la escasa complicidad entre sectores profesionales y en general de las clases medias con los movimientos populares y la relativamente insuficiente capacidad de éstos para influir en las políticas públicas integrales ha derivado en unos casos en una recepción más legitimadora culturalmente que eficaz en la práctica por parte de sectores políticos y profesionales y en otros ha servido a una política más clientelar que ciudadana, especialmente cuando se trataba de programas dirigidos a sectores de ingresos bajos o medio bajos.

La gran desigualdad social a la que ya nos hemos referido es un handicap difícilmente superable: cuando la mitad de la población vive bajo el umbral de pobreza y a menudo en condiciones de fuerte exclusión social, estrategias como las nuevas centralidades, la rehabilitación de barrios o los efectos redistributivos de los espacios públicos no se pueden plantear de la misma manera. Hay que vincular estas acciones con programas destinados a satisfacer necesidades básicas (empleo, alimentos, acceso a la escolarización, salud pública, etc.).

Algunos de los profesionales que hemos sido vinculados a la gestión urbana en Barcelona, hemos trabajado también en algunas ciudades latinoamericanas. En mi caso en bastantes: México DF, Monterrey, Bogotá, Santiago de Chile, Valparaíso, Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Sao Paulo y Santo André, Rio de Janeiro, La Habana, etc. Hemos intentado adaptarnos a unos entornos muy diferentes. Seguramente no siempre lo hemos conseguido. Y en todo caso soy consciente de que a menudo nuestro discurso barcelonés ha dado pie a interpretaciones que no compartíamos y que han servido para legitimar prácticas políticas

con las cuales no nos podíamos identificar. Sería conveniente que los profesionales de Barcelona que han trabajado en América latina hicieran un análisis autocrítico.[143]
Desmitificar el "modelo Barcelona" presentando sus sombras es la mejor manera de hacer creíbles las muchas luces que se han encendido en la ciudad. Reconocer que no es un modelo transferible a otras ciudades no sólo es una cuestión de responsabilidad intelectual, es también ofrecer un conjunto de ideas y criterios que pueden estimular a otros a buscar soluciones propias. Sin embargo la experiencia transformadora de Barcelona, relativamente exitosa, pero también contradictoria y con crecientes efectos perversos, compleja y realizada en un período de tiempo corto (para los que son los tiempos del urbanismo) nos facilita claves que nos ayudan a evaluar otras experiencias de ciudades que en algunos casos se consideraron influenciados por Barcelona en algunos aspectos (Rio de Janeiro, Buenos Aires) y en otros no (Bilbao, Monterrey).

El no modelo Barcelona y su utilidad para analizar otros casos

No hay duda que la estrategia o quizás mejor el método urbanístico de Barcelona resultó eficaz. Ya nos hemos referido a las circunstancias favorables cultura urbanística acumulada y a la movilización gradual de la sociedad civil a partir de la década de los sesenta. Y también la continuidad de una mayoría política progresista a lo largo de las dos últimas décadas del siglo en que se forjó el “modelo Barcelona”. Hay que destacar un hecho que no siempre se tiene en cuenta: las oportunidades existen si se saben aprovechar, lo cual supone que previamente los actores protagonistas saben lo que quieren. El gobierno de la ciudad y los liderazgos sociales y culturales lo sabían. Y cada oportunidad se supo aprovechar: movilización ciudadana primero, proyectos urbanos ambiciosos una vez obtenida la candidatura olímpica, concertación con agentes privados cuando la ciudad devino más atractiva para los inversionistas. Pero no bastan las circunstancias favorables. El marco legal existente (legislación urbanística, planeamiento vigente) permitía disponer de una diversidad de instrumentos que permitía un importante protagonismo público (por ejemplo el destino obligado para equipamientos o espacios públicos del suelo si cambiaba

[143] Ver la crítica en Ciudades sin rumbo (Siap-Ciudad, 1991), de José Luis Coraggio al uso que se ha hecho de las ideas expuestas por J.Borja defensa de la Descentralización. Coragggio critica con razón la interpretación de la “descentralización” en un sentido neoliberal y apunta que se trata de un proceso contradictorio y que puede utilizarse con objetivos contrarios a los que la cultura progresista propone. Es decir que se puede utilizar para aumentar las desigualdades en vez de reducirlas.

de uso). Lo cual permitió definir de entrada unos objetivos políticos-urbanos deseados y viables: renovación de centros históricos; equilibrio empleo-residencia en el Ensanche, la extensa área central; nuevas centralidades; desarrollo del frente de mar; reconversión de la zona portuaria y de las zonas industriales; rehabilitación de los sectores degradados o deficitarios en los barrios populares; etc. Es decir primero se define un plan político de objetivos y actuaciones y se intenta generar los máximos consensos institucionales y ciudadanos posibles; luego se elabora un proyecto inicial, complejo, de carácter integral y se somete a información y debate ciudadano; a continuación se busca la figura legal que conviene aplicar en cada caso; a partir de este momento se deben encargar los diversos programas y proyectos técnicos que correspondan, los cuales a su vez deberán ser debatidos y aprobados.

Este método supone la combinación de unos criterios generales de cultura política y urbanística muy definidas como fue en los primeros años de la democracia: concepto de ciudad igualitaria, que hoy llamaríamos derecho a la ciudad para todos; protagonismo de las centralidades, los ejes, el espacio público y la movilidad ("monumentalizar la periferia y hacer accesibles los centros"); apuesta por la mixtura de funciones y poblaciones, reducir al máximo posible la especialización funcional y la segregación social; etc. La aplicación consecuente de estos criterios supone a su vez un liderazgo político muy potente, un alto nivel cultural y técnico y de compromiso ciudadano de los equipos profesionales y una sociedad civil activa, crítica y con capacidad de movilizarse.

A pesar de las circunstancias favorables, de la bondad de los criterios y de la capacidad para aplicarlos de los actores políticos y profesionales protagonistas el resultado no siempre respondió a los objetivos en unos casos y en otros, por acción o por omisión. No siempre hubo coherencia en las actuaciones públicas, por ejemplo el gobierno de la Generalitat disolvió el ente metropolitano cuando más necesario era, cuando se concretaron a finales de los 80 los proyectos de gran escala. No se previeron los efectos perversos o incluso se conculcaron los objetivos proclamados. En el caso de Barcelona señalemos como puntos negros: la falta de política de vivienda social y concertada y de política de suelo para hacerla efectiva; la insuficiencia del sistema regional de transporte público correspondiente al mercado de trabajo y a la movilidad cotidiana; y la inexistencia de un gobierno metropolitano correspondiente a la ciudad real, el ámbito no solo de la base económica local, también de la población aglomerada y en el que se dan las desigualdades sociales principales.

Por lo tanto si analizamos a continuación otros casos (Bilbao y Monterrey, Rio de Janeiro y Buenos Aires) utilizando las claves interpretativas derivadas del supuesto “modelo” no es para comparar a partir de un prejuicio favorable a Barcelona. En todos los casos hay aspectos positivos y negativos y nunca son los mismos. Simplemente utilizamos los indicadores positivos que orientaron la transformación barcelonesa para ver hasta que punto se cumplen o no en otras ciudades.

El somero análisis sobre los otros casos lo haremos teniendo en cuenta cinco criterios (no son los únicos pero si los más directamente urbanísticos) que en Barcelona han sido considerados exitosos aunque no se han evitado que se hayan producido efectos perversos. Estos criterios son:

Uno. La integralidad de la actuación que en el caso barcelonés se ha aplicado a proyectos de intervención sobre la ciudad compacta, bien en el centro histórico (Ciutat Vella), bien en zonas industriales en proceso de reconversión (22@).

Dos. Producción de nuevas centralidades como operaciones estratégicas, complejas, relativamente largas y costosas, que requieren una diversidad de agentes públicos y privados y que reciben un impulso decisivo si se sabe aprovechar (o propiciar) una oportunidad favorable (ejemplo obvio: los Juegos Olímpicos, pero fracaso relativo de la operación Forum del 2004).

Tres. Articular la ciudad existente con el entorno metropolitano mediante ejes potentes vinculados a los sistemas de movilidad y a las nuevas centralidades. Ya hemos expuesto la debilidad de la política metropolitana que no ha cumplido adecuadamente una función integradora coherente y reductora de desigualdades a escala de la aglomeración plurimunicipal. En unos casos incluso la fragmentación política existente ha producido proyectos monstruosos en la periferia como la Plaza Europa.

Cuatro. La actuación en los barrios populares y zonas mal integradas en la ciudad mediante operaciones de rehabilitación de las viviendas, mantenimiento de la población y atracción de nuevos grupos sociales, creación de equipamientos y espacios públicos de calidad y facilitar la accesibilidad y la visibilidad. Entre otros objetivos convertidos en slogan recordemos el “monumentalizar la periferia y hacer accesible el centro”.

Cinco. La Gestión descentralizada y participativa de las proyectos y programas urbanos que permitan crear consensos activos con los distintos colectivos sociales en especial los más demandantes con el fin de reducir la desigualdad social y el desequilibrio territorial y de facilitar la expresión de las reivindicaciones ciudadanas. Barcelona no es Porto

Alegre pero en los años 80 de democracia si que funcionó una relación fluida entre los colectivos ciudadanos y el gobierno de la ciudad.

Bilbao y Monterrey. Una experiencia afortunada, una perla en un espacio lacónico

Dos ciudades industriales, caracterizadas por su potente actividad económica, una estructura social propia del capitalismo clásico (burguesía y proletariado) y una calidad de la oferta urbana discreta. Ambas con bastantes similitudes con Barcelona. Y como en el caso de la capital catalana el municipio relativamente pequeño es el centro de una aglomeración donde se expresa la segregación social, uno o dos municipios periféricos ricos y el resto para los sectores populares con escasa calidad de ciudad. Ambas también con necesidad de modernizar su base económica, dotarse de infraestructura cultural y ofrecer un ambiente urbano atractivo tanto para responder a las crecientes demandas sociales de los sectores medios y populares como para atraer actividades y poblaciones externas. Y en ambos casos con la "**oportunidad**" que representó en un caso la crisis industrial seguida de un período de reactivación económica del entorno (el ingreso en la Unión Europea en los 80 en el caso de Bilbao y la posición privilegiada para la relación con EEUU en Monterrey). En el caso de Bilbao la oportunidad se concretó en la Operación Ría para reconvertir una extensa zona industrial central debido al cierre de la siderurgia y a la necesidad de trasladar el puerto. Y faltaba algo especial para cambiar la imagen de la ciudad, que fue el Guggenheim. En el caso de Monterrey fue primero la Operación Fundidora, la reconversión del viejo parque industrial siderúrgico y luego la Macroplaza y los equipamientos adyacentes (Museo de arte contemporáneo) y posteriormente la celebración de un evento, el Foro de las Culturas. Sin embargo a pesar de las similitudes los resultados fueron muy dispares.

Bilbao acumuló un conjunto de factores, objetivos y subjetivos, favorables. El gran "espacio de oportunidad" de la siderurgia estaba situado en la Ría y en el puro centro de la ciudad. La operación Ría se planteó conjuntamente entre el gobierno español y el vasco con el de la ciudad en un largo período de colaboración entre las dos fuerzas políticas principales (nacionalistas vascos y socialistas). Desde el inicio se concibió como una operación compleja, integral y articulada con otras operaciones en la ciudad (traslado del puerto, nuevo aeropuerto, el metro, la mejora del centro histórico, actuaciones en los áreas

experiféricas). Y con la fortuna de contar con un factor inicialmente no previsto y que se convirtió en el elemento emblemático que dinamizó la operación, cambió la imagen de la ciudad y la proyectó en el mundo: el Guggenheim.

Es lo que podríamos denominar un caso de "serendipity", apareció algo que no se buscaba y alguien que lo propició que no se esperaba. Fue una iniciativa impulsada por el secretario general de la Cámara de Comercio y el consejero de Cultura del gobierno vasco que concibieron un proyecto de un gran equipamiento cultural y encontraron en el espacio disponible de la Ría el lugar adecuado. Pero ni forma parte del gran proyecto de la Ría ni se esperaba que tuviera los efectos mágicos que tuvo. El Guggenheim y su entorno se pueden considerar como el equivalente a los JJOO de Barcelona en cuanto a proyección exterior[144].

En resumen se trata de un caso exitoso, con muchas similitudes en el planteamiento con el de Barcelona, con resultados bastante parecidos. También lo son algunos efectos perversos como las dinámicas gentrificadoras, los excesos arquitectónicos (Diagonal mar y Forum en Barcelona y las 4 torres concebidas por Pelli y encargadas a él mismo y a otros tres otros arquitectos divinos), la insuficiencia de la política de la vivienda, la concepción como un todo de la realidad metropolitana y en consecuencia el mantenimiento de las desigualdades sociales aunque sea a escalas diferentes.

No se puede hablar de la aplicación del mismo "modelo" pero si de criterios semejantes, pero aplicados por medios y actuaciones diferentes. Aunque en ambos casos siempre con un fuerte liderazgo público y una preocupación positiva por la calidad de los proyectos. Incluso cuando la problemática es la misma y los objetivos son coincidentes las respuestas deben ser distintas, pues la historia, la morfología, la cultura urbanística, la estructura social, el marco político y jurídico, los instrumentos y recursos disponibles y el tipo de liderazgo son diferentes. En todo caso Bilbao es una experiencia afortunada en el doble sentido de la palabra: proyectos bien planteados y exitosos favorecidos por la suerte o el azar de múltiples coincidencias. Se reaccionó frente a la crisis con ambición.[145] Con independencia de que luego aparecieran algunos efectos perversos citados.

---

[144] Un caso de "serendipity": la obra de Ghery resultó ser algo que ni sus promotores ni el arquitecto que aprovechó unos dibujos que tenía en reserva habían previsto: el emblema, el aparente motor del cambio de la realidad, o de su imagen. Encontraron algo que no buscaban, lo que se denomina "serendipity".

[145] En una visita político-profesional a Bilbao, en 1979, me reuní con varias decenas de militantes políticos y barriales así como profesionales progresistas, entre los cuales bastantes recién elegidos de la ciudad y de los municipios periféricos y colaboradores de éstos. El ambiente era pesimista, la crisis económica, personificada por la siderúrgica, era impactante. Mi primera reacción fue argumentar que el gran vacío dejado por la siderurgia en el centro de la Ría era también su gran oportunidad. Saltaba a la vista!

Monterrey no nos merece, a nuestro parecer, el mismo juicio. El punto de partida era parecido, aparentemente los objetivos y el tipo de actuaciones bastante similares, los resultados muy diferentes. Había diferencias importantes de entrada. El gran espacio de oportunidad, La Fundidora, era exterior al área central de la ciudad, separado aunque cercano al tejido urbano. Se trata de un complejo fantástico, de una gran belleza, los antiguos edificios y espacios adyacentes de la siderurgia reconvertidos en equipamientos culturales, sociales y deportivos. A los que se añadieron algunos edificios nuevos (hoteles por ejemplo), todo ello inmerso en un parque atractivo y acogedor. Un polo con un indudable potencial de centralidad. Había distancia física y psicológica pero era factible crear un eje potente que lo articulara con el área central. Lo que no se ha sabido hacer, solamente un modesto trayecto para facilitar el acceso a algo que continua siendo externo. Una de las pocas operaciones interesantes que se realizaron con ocasión de la celebración del Forum Mundial de las Culturas que se celebró en la ciudad en el 2007 y que fue poco aprovechado por la ciudad.

La gran operación central anterior al Forum resultó poco exitosa, la Macroplaza. Una realización orgullo de las élites locales, una prueba más de su bajo nivel cultural. Un proyecto arquitectónico disparatado, abarrotado de obstáculos para usos colectivos diversos, de una ostentación de mal gusto, ni funcional ni acogedor, mal rodeado de edificios que en vez de enmarca la plaza la niegan (es el caso del Museo de Legorreta, el más significativo, que le da la espalda). El viejo centro que lo rodea ha carecido de un proyecto integral y ambicioso de rehabilitación, ha envejecido mal, ofrece una imagen poco atractiva y en gran parte degradada. No se ha aprovechado el cauce del río y su entorno a pesar de que atraviesa el centro de la ciudad. Se mantiene una fuerte segregación social en la ciudad y especialmente en la periferia, en cuyos municipios se concentran los sectores populares en un entorno urbano extremadamente deficitario, en territorios de exclusión. Con la excepción de una zona, un municipio especialmente, donde se concentran una gran parte de los sectores de altos ingresos y que contrasta brutalmente con los municipios adyacentes.

El principal factor diferencial con Bilbao es la falta de un liderazgo político potente, con un proyecto integrador y con una cooperación interinstitucional efectiva (gobierno local y gobierno del estado de Nuevo León). Este débil liderazgo en parte se explica por el bajo nivel cultural de las elites y la voluntad política de estas de mantener una fuerte segregación social en el territorio. Esta segregación se expresa en parte en el interior de la

ciudad y de una forma más brutal en la periferia donde al lado de uno de los municipios más ricos de América latina (San Pedro) se encuentran otros extremadamente pobres. La falta de una política metropolitana o de cooperación intermunicipal significa renunciar a ordenar el territorio tanto para facilitar un desarrollo coherente como para reducir la desigualdad social. Hay un déficit tremendo de cultura política democrática.

El Instituto Tecnológico de Monterrey, prestigioso y principal productor de conocimiento, se caracteriza por un escaso interés por la cultura humanística, por la falta de espíritu crítico, por su carácter socialmente excluyente y por proporcionar de una formación de manual. Tampoco existe una movilización ciudadana de los sectores medios, relativamente débiles en una sociedad dualizada. Los sectores populares en gran parte residen en los municipios periféricos y en todo caso tienen carencias locales o barriales muy urgentes que hace muy difícil que promuevan un proyecto ciudadano global integrador con vocación hegemónica. Los sectores dirigentes del mundo económico y social no manifiestan más interés que el negocio inmediato y la complicidad con los poderes políticos. Cuando le comenté al presidente de la Cámara de Comercio la importancia incluso económica de una buena oferta cultural me contestó tranquilamente "sabe usted a mí la cultura no me interesa nada". Quam natura non dat, Salamanca non presta.[146]

Río de Janeiro y Buenos Aires: ciudades fantásticas mal servidas por sus gobiernos.[147]

En este caso nos encontramos con dos ciudades exuberantes de belleza y actividad, de alto nivel cultural y de una base económica diversificada. En un caso existe una naturaleza extraordinaria que la ciudad, **Río de Janeiro**, ha integrado en su tejido urbano, tanto la relación con los frentes de agua como con la espléndida vegetación. Una ciudad con una

[146] Los comentarios sobre Monterrey se derivan de la experiencia personal de un trabajo profesional realizado, conjuntamente con Manuel Herce, Mirela Fiori y Arturo de Mier y Terán entre 2003 y 2005 por encargo del gobierno de Nuevo León. Se trataba de proponer un conjunto de estrategias metropolitanas para integrar el territorio de la aglomeración capital del estado y de reforzar su centralidad. Hicimos el trabajo, nos lo recibieron amablemente pero fuimos conscientes que iría a parar a un armario. Así fue.

[147] El autor colaboró desde los inicios de los 90 con ambas ciudades. En Río como codirector del Plan Estratégico y como miembro del equipo técnico de la candidatura a los JJOO del 2004 (que no se ganó). En Buenos Aires colaboró (con Busquets y Alemany) en la propuesta de Puerto Madero, conjuntamente con la secretaria de Planeamiento (Fredy Garay) y posteriormente fue asesor del Plan urbano y ambiental, del Proyecto de Descentralización y del Plan Estratégico.

vitalidad urbana extraordinaria. En el otro, **Buenos Aires**, dispone de una herencia urbana de alta calidad, forjada desde finales del siglo XIX hasta mediados del XX, con áreas centrales y espacios públicos comparables con las mejores ciudades europeas y con oferta cultural de alto nivel. Y un conjunto de barrios con identidades marcadas.

Hay el lado oscuro de la pobreza, en gran parte recluida en zonas marginales (favelas, villas miseria) y, sobre todo en el entorno metropolitano, que en Buenos Aires (Gran BB.AA.) acoge una población triple a la de la ciudad central y mientras que la población Río, de territorio extenso, es inferior a la de su región metropolitana (Baixada Fluminense, Niteroi).

Ambas ciudades a partir de la década de los 90, han promovido unas políticas urbanas en algunos aspectos similares a Barcelona y según sus protagonistas dejándose inspirar por el urbanismo barcelonés. Sin embargo el punto de partida era bastante diferente. Las dos grandes ciudades latinoamericanas son de territorio extenso, lo que hace que a pesar de su población numerosa (solo comparable con Londres y Paris en Europa occidental) no nos encontramos ante una aglomeración compacta. En ambas aparecen enormes zonas periféricas de urbanización discontinua, caracterizadas por la exclusión territorial, con déficits básicos históricos y habitat informal, en donde se concentra mayoritariamente una población de bajos ingresos y economía informal. El contraste es muy grande entre la ciudad central y las periferias, pues si bien en la ciudad que da nombre al territorio estos contrates también existen es en relación a las periferias que la desigualdad es mucho mayor. Y los gobiernos locales periféricos disponen de muchos s menos recursos por habitante que la ciudad central, a pesar de que está si aparece "rica" con relación al resto no dispone de recursos equivalentes a Barcelona o Bilbao. Se añade a todo esto la inestabilidad política puesto que a cada elección cambian el personal y las prioridades, Los proyectos se interrumpen, se generan enclaves privilegiados mientras que el entorno metropolitano presiona con sus demandas sobre los equipamientos y los servicios de la ciudad central.

Barcelona se apoyó en una tradición urbanística culturalmente hegemónica: Cerdà, el movimiento moderno con orientación social de los años 30 (Gatpac) y la cultura ciudadana progresista forjada contra la dictadura). Un centro histórico relativamente extenso pero acotado, monumental y residencial popular a la vez, degradado en parte pero con fuertes elementos atractivos e integradores que no era difícil concebir su rehabilitación. Un Ensanche potente que mantenía un equilibrio entre residencia con diversidad social, equipamientos centrales y barriales, trama viaria que garantizaba la movilidad y empleos.

Y unos barrios populares muy movilizados y que habían definido unas demandas que formaban parte del capital político compartido por la gran mayoría de sectores políticos democráticos. Además la crisis industrial había dejado en manos del gobierno municipal un importante patrimonio de suelo disponible para equipamientos y espacios públicos. Transferir políticas urbanísticas similares a ciudades latinoamericanas, incluso tan potentes como **Río y Buenos Aires**, pero mucho más problemáticas que las europeas, no podían producir los mismos efectos. Y estas políticas en bastantes casos no eran tan parecidas a las barcelonesas como pretendieron a veces algunos de sus responsables. El urbanismo no puede resolver el conjunto de problemas sociales acumulados en el territorio urbano.[148]

En **Río** el Plan estratégico fue elaborado a partir de 1994 por un equipo conjunto carioca-barcelonés. Pero ni consiguió el consenso político-ciudadano-socioeconómico del de Barcelona, ni tuvo continuidad debido a los cambios políticos ni introdujo un conjunto de proyectos nuevos en la agenda de los gobiernos. Si que puso sobre la mesa del debate ciudadano algunas cuestiones básicas sobre el desarrollo urbano del centro y de las zonas norte, la importancia decisiva de un buen sistema de transporte público (que era y es muy deficitario), la conveniencia de una política metropolitana, etc.

Dos programas específicos fueron más eficaces. Uno, "**Favela-barrio**", es interesante, ha conseguido éxitos parciales y ha servido de modelo para una política para todo el país. Es un programa con una voluntad integradora coincidente con los criterios de la capital catalana aunque ésta no tuvo ninguna influencia sobre ello. El programa "**Rio cidade"** en cambio si que se presentó desde su inicio como una iniciativa similar a los proyectos barceloneses de los años 80. Se trataba de desarrollar una estrategia cualificadora de distintas zonas de la mediante la mejora de los espacios públicos. Fue una operación interesante que, como otras, no tuvo continuidad debido a los cambios políticos, aunque ha dejado huella en la ciudad y en su cultura urbanística. Sin embargo este tipo de operaciones requieren además de continuidad ir seguidas de otros proyectos

[148] En una ciudad no muy distinta de Río en cuanto problemática social, Porto Alegre, conversé con Tarso Genro, entonces prefeito (alcalde) de la ciudad. Me mostraba un barrio periférico muy pobre, de vivienda precaria y pésima urbanización. Comenté que facilitar el acceso al barrio, hacer llegar el camino principal desde la ciudad a una plaza, con fuente, comercio, centro de reunión, etc. le proporcionaría al barrio calidad y esperanza, movilizaría recursos y le daría visibilidad. Tarso replicó que era cierto, sería una mejora pero añadió: esta gente a penas tiene para comer cada día, no todos pueden pagar el transporte, la mejora del espacio público no puede tener los mismos efectos que en Barcelona. Tenía razón, la injusta distribución del ingreso impone unos límites a veces casi insuperables al urbanismo democrático. Lo cual no justifica no mejorar el espacio público, aunque no produzca milagros.

transformadores (accesibilidad, nuevas centralidades, equipamientos, programas económico-sociales, rehabilitación y programas de renovación del parque de viviendas, etc.). Es decir la estrategia del espacio público puede motorizar una actuación integral pero si ésta no se da el efecto es muy limitado.

La estrategia de creación de espacios públicos es especialmente eficaz cuando la desigualdad social urbana no es muy grande y la población de bajos ingresos tiene cubiertas sus necesidades básicas y dispone de un cierto excedente para atraer y generar inversiones privadas. En este aspecto la diferencia entre Barcelona y las ciudades latinoamericanas es grande y lo que en la primera obtiene efectos positivos indirectos en las otras son más limitados cuando debieran ser mucho más poderosos.

Río también se planteó la recuperación del centro urbano. A diferencia de Barcelona no ha sido objeto de un plan integral y de ejecución relativamente rápida. Han sido un conjunto de actuaciones y medidas que han revitalizado considerablemente el centro tanto la actividad comercial diurna como la vida nocturna. Sin embargo una transformación rehabilitadora del conjunto y de recuperación de la función residencial está aún pendiente. La mejora de la movilidad y de la oferta del transporte colectivo, especialmente entre la periferia y la ciudad central es otra deuda histórica. Algo tan sencillo como la tarifa integrada y la conexión entre la red metropolitana y la ciudadana aun no se ha resuelto, lo cual contribuye a aumentar los costes sociales y la desigualdad. Los intereses de los potentes grupos privados del transporte se imponen a los intereses públicos.

Los Juegos Olímpicos, mejor dicho las propuestas de candidatura, ofrecen un interesante elemento de comparación entre Río, Buenos Aires y Barcelona. Las dos ciudades latinoamericanas se inspiraron en Barcelona, por lo menos en el planteamiento inicial de aprovechar la candidatura para promover una transformación significativa del tejido urbano. Ambas prepararon su candidatura para los JJ.OO. del 2004 a mediados de los años 90 y ambas quedaron fuera en la primera vuelta. Como es sabido una década después Río ha obtenido la nominación para los Juegos del 2016 (lo comentamos más adelante). La propuesta técnica anterior (para los JJ.OO. de 2004) fue preparada en gran parte por un equipo en el que participaron varios de los responsables del proyecto urbano para los JJ.OO. de Barcelona. En resumen: contra la idea inicial de algunos responsables de Río y especialmente de las élites económicas y deportivas que optaban por concentrar las actividades olímpicas en el rico Sur (Lagoa, Barra de Tijuca, Río Centro) se optó por priorizar la extensa zona central, con muchos espacios disponibles y la isla Fundao, muy próxima al centro y fácilmente conectable con el norte (aeropuerto, barrios proletarios de

Rio, Baixada). La propuesta técnica fue bien evaluada, la gestión política mucho menos (Havelange, presidente de la FIFA, dio a entender que tenía más o menos comprados a personajes del COI) y los JJ.OO. estaban destinados a una ciudad europea.

La nueva propuesta de **Río**, en este caso ganadora, ha dado lugar a que diversos responsables de la ciudad hayan proclamado que se inspira de Barcelona. Quizás la intención si, o una idea muy distorsionada de Barcelona, puesto que el proyecto presentado es opuesto a lo que serían los criterios de la candidatura barcelonesa. En este caso se optó por priorizar el desequilibrio existente entre este y oeste y se ubicaron las intervenciones en aquellos ejes y puntos de centralidad que se querían desarrollar, contra las tendencias del mercado existentes que generaban más desigualdades. En cambio la propuesta de Rio concentra las mayores intervenciones y el 50 % de la inversión en la zona Sur lo cual representará importantes costes sociales y ambientales, tanto por la desubicación de las operaciones como por las oportunidades perdidas. Es una propuesta elitista, especulativa, destinada a reforzar la desigualdad social y el desequilibrio territorial, fragmentadora del tejido urbano, insostenible por los costes ambientales y energéticos que genera, económicamente inviable pues se genera una oferta que difícilmente encontrará demanda solvente y se desaprovecha la posibilidad de desarrollar zonas deprimidas, políticamente antidemocrática, éticamente impresentable. Se ha perdido absurdamente una gran oportunidad.

Rio, en cambio, podría ofrecer un triángulo en el centro orientado al norte basado en un triángulo cuyos elementos principales son: el centro histórico y administrativo, la zona portuaria y el área San Cristóbal/Maracaná. Hay suelo disponible y edificios subutilizados recuperables. Sería una operación de gran escala que cualificaría la zona mas densa (si sumamos residentes con usuarios) de la ciudad. Y tendría efectos dinamizadores hacia el norte. Pero sobre todo una propuesta de este tipo significaría dar un giro radical para romper las dinámicas perversas y segregadoras que dominan el desarrollo urbano. En este caso se han impuesto lamentablemente los intereses de algunos grupos económicos inmobiliarios con la complicidad de responsables políticos y técnicos. ¿Razones de este comportamiento político? Quizás la mitificación de los agentes privados como “eficaces”; o por ignorancia sobre lo urbano muy propio de los políticos que tienen en la cabeza solo el “Estado”; o por haber dejado pasar el momento oportuno para intervenir, por temor a hacer peligrar la candidatura; o por no existir en la cultura política local un proyecto de ciudad socializado; y probablemente en algún caso por interés lucrativo, por complicidad entre promotores codiciosos y políticos venales. El resultado es tan sorprendente como

desagradable: gobiernos teóricamente progresistas han asumido un proyecto contrario a lo que podría ser una idea de ciudad democrática.[149]

Buenos Aires es una ciudad fantástica con una gran capacidad de resistir a los malos gobiernos. Después de los siniestros años de la dictadura (segunda mitad de los 70 hasta 1983) siguió un período de grave crisis económica que no permitió grandes proyectos urbanos. Los gobiernos de los 80 se centraron en las políticas culturales y sociales y en redefinir la organización política local mediante la elaboración de una "Constitución de la ciudad" que diera carácter electivo al gobierno, o por lo menos al jefe de gobierno, más competencias al Consejo (Asamblea legislativa) e iniciar un proceso descentralizador y participativo. A inicios de los 90 el nuevo jefe de gobierno, Grosso, antes de asumir efectivamente el cargo, viajó a Barcelona y se propuso llevar a su ciudad algunas de las iniciativas que despertaron su interés: los espacios públicos conquistados, la descentralización y especialmente la reconversión de la zona portuaria para la ciudad. El primer proyecto de Puerto Madero lo preparó un equipo mixto entre la Secretaria de Planeamiento y un equipo vinculado al gobierno de Barcelona. Se proponía una trama que continuara la retícula de la ciudad, con diversidad de usos incluídas las residencias para demandas diferenciadas y se colocaban los edificios altos en la prolongación de las avenidas. Era un proyecto integral que "hacía ciudad". Pero exigía un liderazgo público para mantener los equilibrios a lo largo de un período de tiempo relativamente largo. Pero la presión de los intereses políticos y económicos de los administradores "públicos" optaron por la solución fácil y lucrativa a corto plazo de ofrecer los galpones (almacenes portuarios) y los posiciones centrales a los promotores o grupos económicos mas fuertes

[149] En marzo 2010 la Prefeitura de Río y el Instituto de Arquitectura organizaron un seminario Rio-Barcelona sobre JJ.OO y Ciudad, a partir de la experiencia de Barcelona y las propuestas de Rio. Participaron en el encuentro el prefeito y el que fue alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, líder de su transformación urbana desde inicios de los 80 hasta después de los JJOO así como algunos de los responsables políticos y técnicos de aquel proceso, entre ellos el autor. Los responsables de Río o bien parecían perplejos o confusos sobre el proyecto urbano de los Juegos o bien defendían la bondad "técnica" del proyecto (es el caso del secretario de planeamiento). Dirigentes del Instituto de Arquitectura y profesionales reconocidos de la ciudad se mostraron críticos y más o menos discretamente lo expresaron pero tuve la sensación que la suerte esta echada, eran pocos (entre ellos el presidente del Instituto) los que se atrevían a una crítica radical del proyecto aprobado. A la argumentación de que el proyecto en su dimensión técnica había sido bien valorado por el Comité Olímpico le respondí que este Comité tiene en cuenta si cumple los requerimientos de los JJOO (equipamientos deportivos, áreas de residencia, gestión de la movilidad, seguridad) pero no es competente ni lo pretende evaluar la dimensión urbanística que dejará una traza en la ciudad. Además las decisiones urbanísticas son políticas, pues supone tener objetivos integrales sobre la ciudad, tomar opciones en función de las prioridades ciudadanas, evaluar los efectos económicos, sociales, culturales y ambientales, etc. Considerar solo el aspecto "técnico" al margen de todas estas dimensiones podría llevarnos a exaltar la maravilla técnica de eliminar por medios sofisticados a 6 millones de personas inocentes en hornos crematorios como hicieron los nazis.

para concentrar edificios de oficinas y comercio de lujo en las zonas más accesibles. El resultado ha sido un paisaje de galpones de arquitectura atractiva situados frente al agua privatizados para las elites económicas y políticas y edificios-torres dispersos en el territorio adyacente sin trama ciudadana y separado de la ciudad por playas y vías de estacionamiento y circulación. Se ha creado un enclave elitista mediante una operación especulativa y excluyente solo atenuado por la calidad del espacio público reforzado por la belleza del entorno. El jefe de gobierno tenía un proyecto de ciudad, por las razones que fueran, presión de intereses espúreos o complicidad con éstos, o quizás creer que o era una operación lucrativa para los agentes políticos y económicos dominantes o no se haría nada, el hecho es que se realizó una operación vistosa pero no lo que requería un proyecto democrático de ciudad.

El planteamiento del **proyecto olímpico** de los años 90 nació con la misma lógica especulativa: concentrar todas las inversiones en la costanera norte, la zona rica de la ciudad pero con mucho espacio disponible (parques y espacios públicos de calidad, aeropuerto ciudadano) cuando la lógica ciudadana exigía aprovechar la oportunidad para un desarrollo cualificante hacia el sur (que fue la lógica seguida en Barcelona con la ubicación de la Villa Olímpica en el frente de mar del este). Como no se obtuvo la nominación el proyecto quedó para otra ocasión.[150]

Las **actuaciones posteriores** han seguido casi siempre el mismo camino pero sin la ambición de los dos ejemplos citados. Se han facilitado las operaciones especulativas de pequeña escala por medio de torres aisladas que rompen la magnífica retícula de la ciudad. La arquitectura al servicio de un mercado salvaje ha idos substituyendo al urbanismo ciudadano. Se deterioran los espacios públicos mientras se realizan pequeñas o medianas obras públicas intrascendentes para favorecer negociados "público-privados". Se mantiene la prioridad al transporte privado mientras se deteriora el transporte público colectivo y el espacio público.

El caso de la **calle Corrientes** es muy expresivo de la impotencia o la falta de cultura ciudadana de los responsables políticos. El deterioro de una calle emblemática como Corrientes no es una cuestión de circulación, o lo es solo muy parcialmente. Cerdà decía que la calle no es una carretera, menos aún una calle que merece ser patrimonio de la

---

[150] Cuando se preparaba la candidatura, su responsable (o uno de ellos) era el Secretario de Turismo de la Nación me propuso una entrevista. Cuando insinué que la opción prioritaria debía ser intervenir en la zona sur replicó: de ninguna forma, nosotros debemos invertir allá donde va ahora el sector privado. Es decir lo contrario de lo que debe hacer un gobierno: corregir las desviaciones del mercado y en todo caso crear y poner condiciones para atraer a zonas degradadas o marginales inversiones públicas y privadas.

humanidad. Corrientes debiera ser semipeatonal, es un espacio público significante y polivalente, una calle con vocación de paseo, comercio y ocio. En los años 90 la secretaría de planeamiento convocó un concurso para arquitectos para su rehabilitación. Ganó una propuesta intervencionista y barroca, costosa e innecesaria. Cuando el director de planeamiento me pidió opinión al respecto le respondí de entrada que le proponía gratis una solución muy poco costosa, adecuada al lugar y viable a corto plazo. Era suficiente recuperar para los viandantes dos de los seis carriles de tres metros cada uno que se destinaban a la circulación de vehículos. Le pareció una buena idea pero difícil de aceptar por parte del jefe de gobierno (De la Rúa, que luego fue presidente y nunca se distinguió por su coraje) pues él y la mayoría de los miembros del gobierno se asustarían ante la reacción de los medios de comunicación y de los automovilistas. Solo se ha conseguido al cabo de años de debate recuperar uno de los 6 carriles para ampliar unas veredas misérrimas.[151]

Paralelamente a estas dinámicas se elaboró la Constitución de la Ciudad cuya virtud principal ha sido ampliar la clase política local mientras que la ley de Comunas, es decir la descentralización, se ha ido aplazando y pervirtiendo, puesto que parece destinada a favorecer una nueva extensión de la partitocracia y de la burocracia locales.

También se fue elaborando un Plan urbano ambiental sin objetivos definidos, sin proyectos ancla, sin prioridades ni movilización de recursos, sin consenso político ni apoyo ciudadano. Y una buena idea como fue el Plan Estratégico que generó un espacio ciudadano de debate y participación fue dejado de lado progresivamente por los gobiernos de la ciudad.

Y sin embargo “e pur si muove”. En los últimos años la reactivación económica y cultural ha supuesto una mayor animación del espacio colectivo. Ha prevalecido excesivamente la ocupación comercial y de ocio de la escena pública para sectores medios y para turistas puesto que supone en muchos casos disponer de excedente económico. Una ansía de aparecer globalizados. Pero Buenos Aires es exuberante de vitalidad cultural, tiene una identidad marcada y diversa en sus centros y en sus barrios, existen múltiples

[151] La calle Corrientes es un icono urbano excepcional, una concentración de elementos físicos y simbólicos, sedentarios y móviles, en fin, objetos y ruidos, viandantes y vehículos. En fin un exceso debido a como se han acumulado usos diversos, entre ellos ambulantes y depósito de lo que comercios y restaurantes dejan como deshechos. Propuse ampliar las veredas para los viandantes pues recuperando un carril de cada lado el espacio entre la circulación y los comercios se casi triplicaba. Los 4 carriles que quedaban para los vehículos serían de dos direcciones, un carril a cada lado para buses y taxis y los otros dos para la circulación libre. Un rediseño del mobiliario urbano y de los usos fijos en las veredas (kioscos, ambulantes, contenedores) para dejar espacios podía permitir mayor transparencia y facilidad de movimientos para los ciudadanos: por ejemplo concentrando estos elementos en las esquinas o al lado de las paradas de los transportes colectivos.

organizaciones ciudadanas y redes sociales, hay debate urbano al margen de las instituciones políticas. Es una ciudad que enamora. La ciudadanía se merece otros gobernantes.

Nota conclusiva

Esta sintética comparación no pretende oponer una experiencia positiva (la española) frente a experiencias negativas (las latinoamericanas). Hemos utilizado el discurso de Barcelona para hacer la crítica de otras ciudades que se han servido de este discurso para legitimar sus acciones y omisiones. No nos hemos entretenido en el caso de Barcelona ni en el de Bilbao puesto que en esta misma obra se analizan críticamente y el autor también lo ha hecho tanto en una obra colectiva de hace unos años, (Urbanismo del siglo XXI[152], y muy recientemente en Luces y sombras del urbanismo de Barcelona, ya citada.

Hemos procurado exponer por una parte las diferencias contextuales entre la situación de las dos ciudades españolas y las tres latinoamericanas, lo cual explica en parte como en muchos casos las sombras han sido más visibles en estas últimas. Pero también hemos querido resaltar que la voluntad, o mala voluntad, política también ha influido en el uso perverso de un discurso teóricamente democrático y de facto excluyente por acción o por omisión.

Esta reflexión crítica sobre los tres casos latinoamericanos no nos exime de hacer un discurso crítico sobre el caso español, que se lo merece[153]. El modelo que ha prevalecido progresivamente, en especial a partir de los 90, ha llevado a una crisis económica que nos ha convertido en el país más endeudado del mundo "desarrollado", tanto en deuda pública como privada (en relación a la población). Y si bien es cierto que en las ciudades compactas en los primeros 20 años de democracia (las dos últimas décadas del siglo XX) se han producido transformaciones positivas, no solo en Barcelona y Bilbao, también en otras muchas ciudades, también lo es que los efectos perversos se han manifestado con el tiempo cada vez más fuertes. El mercado inmobiliario ha ido expulsando a los sectores populares de las ciudades centrales y éstas se han hecho más exclusivas y excluyentes en

[152] "Urbanismo del siglo XXI. Madrid, Bilbao, Valencia, Sevilla y Barcelona" Jordi Borja y Zaida Muxí editores, Ediciones UPC, Barcelona 2003.

[153] Ver dos obras recientes: "El modelo inmobiliario español" de J.M.Naredo y A.Montiel, editorial Icaria, Barcelona 2011 y "Fin de ciclo de la economía española" de Enmanuel Rodríguez y Isidro López, Observatorio Metropolitano, Editorial Traficantes de sueños, Madrid 2009. J.Borja, en el epílogo de Luces y sombras... op.cit., también expone una crítica sintética del modelo de desarrollo urbano que ha prevalecido en España en las dos últimas décadas.

sus zonas de más calidad. Se han utilizado ideologías como la “competitividad urbana” (un concepto absurdo) o la “inseguridad” debido a la existencia de “colectivos (supuestamente) peligrosos”, inmigrantes, jóvenes, pobres, para favorecer esta exclusión y enviar a los sectores de bajos ingresos lejos de la ciudad de calidad o acosarlos sistemáticamente en el espacio público[154]. Y de esta forma en España las ciudades centrales ofrecen una apariencia de ciudad democrática mientras en las extensas zonas suburbanas domina la exclusión, la anomía y la miseria ciudadanas.

Nuestro objetivo ha sido analizar la contradicción entre el discurso producido en Barcelona vehiculado en América latina y la realidad de las políticas urbanas de tres ciudades que el autor ha podido conocer de cerca. Y verificar nuestra hipótesis de que el uso que se ha hecho de este discurso ha servido más de legitimador que de orientador de las prácticas urbanas. Con el tiempo estos mismos usos perversos se han aplicado también en España a nuestras realidades. El urbanismo aunque su ejecución tenga una dimensión técnica es ante todo una parte importante de la política.

[154] Ver de J.Borja “Inseguridad ciudadana en la sociedad de riesgo” (Revista Catalana de Seguridad Pública, 2006) y “Dret a la inseguretat” (Barcelona Metrópolis Mediterránea, 2009).

II La ciudad entre la desposesión y la reconquista

A una pregunta televisiva, imprevista y en directo, sobre como definiría el "socialismo" después de 1989 (cae el muro de Berlín y se desmorona el bloque soviético), Mitterrand respondió escuetamente: "es la justicia, es la ciudad". La ciudad pues es una metáfora de la izquierda, en su doble dimensión individual y social, lírica y épica. La ciudad es cálida y es el contrapeso a la democracia que es frígida[155]. La ciudad, como el socialismo, tiene por vocación maximizar la libertad individual en un marco de vida colectiva que minimice las desigualdades. La ciudad humaniza el ideal socialista abstracto, introduce el placer de los sentidos en la racionalidad sistemática, los deseos íntimos de cada uno modulan los proyectos colectivos. En la ciudad el héroe es el personaje de Chandler que responde a la señora que le dice que es un duro pero con un fondo de ternura: "si no fuera duro, señora, no estaría vivo, y si no pudiera ser tierno no merecería estarlo".

La ciudad como metáfora de la cultura democrática igualitaria nos interesa especialmente pues permite enfatizar algo que es común o necesario a ambas: la dimensión sentimental y sensual, cordial y amorosa, individualizadora y cooperativa, plural y homogeneizadora, protectora y securizante, incierta y sorprendente, transgresora y misteriosa. Y también porque vivimos una época en que no es casual que ciudad física, densa, diversa y democratización ciudadana sean una promesa incumplida, ambas parece que se nos pierden cuantas más ilusiones ofrece el discurso, como si se disolvieran en el espacio público, en sentido material y cultural. Si la ciudad es el ámbito generador de la innovación y del cambio, es en consecuencia el humus en el que la democratización vive y se desarrolla, en tanto que fuerza con vocación de crear futuros posibles y de promover acciones presentes. La ciudad es a la vez pasado, presente y futuro del progreso. Y no tener un proyecto y una acción constante de construcción de la ciudad, que se nos hace y se nos deshace cada día, es un lento suicidio de la democracia y del progresismo.

Asistimos hoy a un lento proceso de disolución de la ciudad. La revolución urbana que vivimos es una de las principales expresiones de nuestra época. No nos extenderemos sobre una temática ampliamente tratada, incluso por el autor de esta nota[156]. Las nuevas

---

155 DAHRENDORF, R.(1992), *La democrazia in Europa*, a cura de Lucio Caracciolo, con la participación de Geremek, B. Y Furet, F. Editori Laterza

156 BORJA, J. (2003), *La ciudad Conquistada*, Alianza ed., Madrid

regiones metropolitanas cuestionan nuestra idea de ciudad: son vastos territorios de urbanización discontinua, fragmentada en unos casos, difusa en otros, sin límites precisos, con escasos referentes físicos y simbólicos que marcan el territorio, de espacios públicos pobres y sometidos a potentes dinámicas privatizadoras, caracterizada por la segregación social y la especialización funcional a gran escala y por centralidades "gentrificadas" (clasistas) o "museificadas", convertidas en parques temáticos o estratificadas por las ofertas de consumo. Esta ciudad, o "no ciudad" como diría Marc Augé[157] es a la vez expresión y reproducción de una sociedad heterogénea y compartimentada (o "guetizada"), es decir mal cohesionada. Las promesas que conlleva la revolución urbana, la maximización de la autonomía individual especialmente, está solamente al alcance de una minoría. La multiplicación de las ofertas de trabajo, residencia, cultura, formación, ocio, etc., requieren un relativamente alto nivel de ingresos y de información, así como disponer de un efectivo derecho a la movilidad y a la inserción en redes telemáticas. Las relaciones sociales para una minoría se extienden y son menos dependientes del trabajo y de la residencia, pero para una mayoría se han empobrecido, debido a la precarización del trabajo, el tiempo gastado en la movilidad cotidiana, la segregación social a una escala territorial mayor y discontinua y el empobrecimiento del espacio público relacional[158]. Barcelona, en este ambiente que profetizaba la "muerte de la ciudad"[159], emergió en los años 80 y 90 del siglo recién acabado como la promesa renovada de la ciudad moderna y democrática. ¿Es hoy aún un referente urbano global o ha sido una estrella fugaz en este firmamento y es hoy una realidad local de nuevo banalizada?

La crítica urbana y la ley del péndulo.

La literatura sobre la transformación de la ciudad es muy numerosa, conocida y en gran parte elogiosa, y en este amasijo los textos oficiales del Ayuntamiento se confunden con los libros y artículos de revistas de expertos europeos y americanos. Durante dos décadas desde mediados de los 80 hasta el Forum Universal de las Culturas del 2004 el discurso

---

157 AUGÉ, M. (1994), Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la modernidad. Ed. Gedisa, Barcelona

158 AMENDOLA, G. (2000): *La ciudad postmoderna*. Celeste Ediciones, Madrid; ASCHER, F. (1995): *La Metapolis. Ou l'avenir des villes*. Odile Jacob, París; ASCHER, F. (2003): *Nuevos principios de urbanismo*, Alianza ed. Madrid: BORJA, J. (2007): "Revolución y contrarrevolución en la ciudad global." en Revista Eure, nº 100, pp.35-50, Santiago de Chile, diciembre 2007;
HARVEY, D. (2008): "El derecho a la ciudad", New Left Review, dic.2008

159 CHOAY, F. (1994): "Le regne de l'urbain et la mort de la ville", en La ville. Art en Architecture en Europe 1870/1993. Ed. Centre George Pompidou, París

urbano sobre Barcelona es positivo, autosatisfecho en la producción local y algo cortesano cuando se trata de autores extranjeros que fueron bien recibidos y atendidos. Pero es indiscutible que este discurso no se hacía sobre el vacío, la transformación de la ciudad, la calidad de los espacios públicos, el renacimiento económico y cultural y el consenso ciudadano eran visibles. No todo era perfecto pero las luces eran tan fuertes y novedosas que no se percibían las sombras. Como hay una especie de ley de péndulo de la crítica, con el cambio de siglo se multiplicaron las visiones críticas, la mayoría más o menos matizadas, las menos radicalmente críticas. Un análisis sintético y muy equilibrado lo ofreció el geógrafo Horacio Capel (El modelo Barcelona, un examen crítico, 2005). En el ámbito internacional, entre otros, el profesor británico Tim Marshall (*Transforming Barcelona*, 2004, que recoge un conjunto de textos relativamente críticos la mayoría). También la revista Domus (2005) y más tarde la revista Area (2007) en sendos y extensos dosiers sobre Barcelona en italiano y en inglés, rompieron el fuego de la crítica internacional, pero con bastante moderación y pluralismo. Otras publicaciones, conocedoras de la ciudad, han mantenido un juicio positivo pero con reservas como las francesas *Traits Urbains* (2007) y *Projet Urbain* (1998). Es curioso en cambio entusiasmo del americano P.G. Rowe (*Building Barcelona*, 2006), aunque en este caso el visitante, como antes Ken Hughes, fue seducido y en su caso editado, por los profesionales y las instituciones locales. En Barcelona el Forum radicalizó las críticas de matriz antisistémicas (Delgado, "Elogi del vianant", 2004 y "La ciudad mentirosa", 2007; Unió Temporal D'Escribes, "Barcelona marca registrada", 2004; Autores Varios, "La otra cara del Forum de las culturas", 2004) a la que recientemente se añadió una crítica hiperculturalista (Resina, 2008). Quizás es más significativo que en estos años se hayan convertido en críticos aquéllos que habían defendido el urbanismo de los 80 y 90 (como J.M. Montaner en sus numerosos artículos en la prensa y en revistas y en el libro Urbanismo del siglo XXI, las grandes ciudades españolas, Borja y Muxí, eds. 2004, o los autores citados en el Informe sobre el "Model Barcelona, l'ocàs d'un urbanisme de consens", publicado en esta revista, 2007)[160]. Hay que destacar la línea crítica que conjuga

---

[160] CAPEL, H. (2005). *El modelo Barcelona: un examen crítico.* Ediciones del Serbal, Barcelona MARSHALL, T.(ed.) (2004) *Transforming Barcelona.* Routledge, Londres; ROWE, Peter G**..** *Building Barcelona. A second Renaixença.* Barcelona Regional, Actar, Barcelona, 2006.
DELGADO, M.(2005 y 2007) *Elogi del vianant. Del "model Barcelona" a la Barcelona real.* Edicions de 1984, Barcelona y *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del modelo Barcelona***.** Ediciones Catarata, Madrid; POLI, M.; ZARDINI, M. (eds.) "Urban Investigations: Barcelona Forum 2004", Domus 866, pp 26-47, Milán, enero 2004. DELBENE, G.; PIZZA, A.; SCARNATO, A. (eds.) *Critical Barcelona.* Area nº 90, Milán, febrero 2007. TRAITS URBAINS (2007): *Barcelona, difficile d'être un modèle***,**

la reflexión general con el análisis de casos concretos de la revista La Veu del Carrer y de los Quaderns del Carrer (Federació d'Associació de Veins de Barcelona, ver referencia más adelante).

No compartimos del todo la idea de que hay un urbanismo globalmente bueno que va desde la transición hasta después de los JJ.OO. y otro globalmente negativo que se podría iniciar con los "new projects" (1994) y las polémicas operaciones Diagonal Mar y Forum 2004. Tampoco nos parece un discurso satisfactorio el énfasis, sobre todo en los medios del gobierno municipal, en la "continuidad" de todo el urbanismo de la democracia, pues se sobrentiende que se trata de un proceso acumulativo en el que las discontinuidades y las contradicciones no existen. Si bien hay argumentos para defender ambas posiciones nos parece que no nos proporcionan una explicación suficiente. Hay elementos de continuidad y otros de ruptura. Hay errores y, especialmente omisiones, que ya se dieron en los 80 (en vivienda por ejemplo) y actuaciones positivas dignas de lo mejor del periodo preolímpico de los 90 y 2000 (Nou Barris, Ciutat Vella, el planteamiento de 22@). Es perceptible una relativa satisfacción ciudadana unida a un creciente malestar difuso. La realidad es gris, ni blanca ni negra, como contestó una vez Churchill a un diputado opositor que había presentado un cuadro catastrófico de las condiciones de vida de gran parte de la población británica a inicios de los años 50 ("usted tiene razón en lo que dice, todo esto existe, pero no es todo, la realidad es como una chaqueta gris, usted solo ha mostrado los hilos negros, la chaqueta se ha quedado blanca"). Si solo se expone el blanco o si solo se denuncia el negro se corre el riesgo de que el lector se quede con la parte del cuadro que no se ha presentado. Por ello este artículo pretende presentar luces y sombras de nuestra realidad urbana a lo largo de los últimos 30 años.

Entre el bien y el mal "estar": apropiación y desposesión de la ciudad.

Barcelona se ha transformado muy deprisa en los últimos 25 años. Los ciudadanos se apropian de su ciudad lentamente, progresivamente, la hacen suya conquistándola en el presente, sumergiéndose en su pasado, participando en su progreso hacia el futuro. Los

---

Innovapresse, Paris; PROJET URBAIN (1998) : *Barcelone, la deuxième renaissance,* Ministère de l'Équipement, Paris; BORJA, J.; MUXÍ, Z. (eds.) (2004).*Urbanismo en el siglo XXI. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona.* Edicions UPC, Barcelona.
BARCELONA METRÒPOLIS MEDITERRÀNIA (nº 69, 2007): "*Model Barcelona, l'ocàs d'un urbanisme de consens*".; UNIÓ TEMPORAL d'ESCRIBES (2004):*Barcelona marca registada. Un modelo para desarmar*. Virus, Editorial Barcelona .; COL.LECTIU ARIADNA-INSTITUT CATALÀ d'ANTROPOLOGIA, *La otra cara del Forum de las Culturas S.A.,* Edicions Bellaterra 2004

cambios rápidos, promovidos por dinámicas sociales que les superan, por voluntades políticas ambiciosas que les convierten en espectadores, por circunstancias históricas aceleradas que generan tanta perplejidad como ilusión, algunas expectativas positivas pero también incertidumbres y ansiedades, cuando no frustraciones.

La ciudad es un espacio que contiene el tiempo y borrar las huellas del mismo es un empobrecimiento colectivo que llevado al límite significa la muerte de la ciudad. La arquitectura sin historia, no integrada en sus entornos, no vitalizada por un uso social intenso y diverso, es un cuerpo inerte, es arquitectura-cementerio[161]. El corazón, los sentimientos y las emociones de los ciudadanos expresan el flujo vital necesario entre continentes y contenidos de la vida ciudadana. La ciudad existe en la medida que es apropiada por sus habitantes, progresa por la interacción entre personas y grupos distintos que desarrollan algunas pautas y lenguajes comunes. En la ciudad la cohesión es a la vez un proceso socio-cultural y otro que es el de la apropiación del sentido invisible que los ciudadanos atribuyen a los referentes físicos que marcan simbólicamente el territorio.

En Barcelona (y en muchas otras ciudades catalanas y del resto de España) se generó en los años 70 un interesante proceso de reapropiación de la ciudad por parte de sus habitantes. La dictadura, al terminar la guerra civil, se apropió del espacio público, el elemento definitorio de la ciudad, la condición de ciudadanía. Tres personas juntas en un espacio abierto podían ser disueltas o detenidas, una reunión familiar de más de 20 personas en un local cerrado debía ser autorizada por el gobierno civil. Progresivamente los ciudadanos fueron ocupando el espacio urbano para hacerlo público, de uso colectivo, polivalente. Fue un proceso lento, casi imperceptible en los años 40 e intermitente, festivo y cultural en los 50. En los 60 la socialización y el asociacionismo se hicieron más presentes y se expresaron esporádicamente reivindicativos. En los 70 el movimiento social de los barrios se apoya en estructuras organizadas (asociaciones vecinales principalmente) y en una visión crítica del urbanismo oficial, expresa protestas y demandas, propone alternativas. Barrios centrales y barrios periféricos, colectivos sociales arraigados en barrios tradicionales y poblaciones venidas del resto de España que habitan en barrios que acumulan déficits, incluso de autoconstrucción y sin urbanización básica, en todos ellos se

---

161 INGERSOLL, R. (1996): "*Tres tesis sobre la ciudad.*" Revista de Occidente nº 185, Madrid; INGERSOLL, R. (2004) "*La mort de la ciutat*" conferencia en el ciclo Traumes urbanes, Centro de la Cultura contemporània de Barcelona, 8 de julio 2004.

generan procesos de reapropiación del espacio que se convierte en espacio público, en sentido físico y también en su acepción política. La apropiación fue fruto de un movimiento de oposición y reivindicación, encontró en la crítica urbana que desarrollaron los sectores profesionales progresistas un apoyo y una legitimación, los habitantes se hicieron ciudadanos no por ser titulares a priori de derechos sino por su capacidad de de conquistarlos de facto, aunque fuera por interiorizarlos como legítimos, frente al orden político y jurídico excluyente[162].

A lo largo de la transición y en los primeros años de la democracia los ciudadanos consolidaron su protagonismo, o por lo menos así lo vivieron. Pudieron expresarse colectivamente en cada barrio, votaron a sus representantes que en muchos casos les eran próximos y les escuchaban, sus reivindicaciones orientaron gran parte de las políticas públicas, participaron del éxito de la candidatura olímpica, se identificaron con las grandes obras de entonces y vivieron con orgullo la celebración de los JJ.OO. Fue el momento culminante del proceso de apropiación de la ciudad por sus habitantes. Ya se sabe que una vez en la cima el siguiente paso es bajar, volver a la tierra baja, donde dominan los grises.

La ciudad de los 90 había consolidado sus cambios, el marco físico en muchas zonas ofrecía un nuevo aspecto, se había hecho cotidiano pero aun no se podía sentir como propio. También eran nuevos los comportamientos, una nueva generación ocupaba la escena que no había vivido en el franquismo, que desconocía la ciudad sórdida del pasado, el lento acceso a la ciudadanía de los mayores. Afluyeron pronto los turistas y luego los inmigrantes. Los promotores privados, tan poco presentes en los años 70 y 80, multiplicaban sus intervenciones y se permitían abusos que indicaban que el gobierno municipal solo controlaba a medias el nuevo urbanismo (recuérdese la lamentable recalificación del viejo campo de Sarriá). Empezaba a nacer un cierto sentimiento de desposesión.

"La ciudad cambia más deprisa que el corazón de sus habitantes" dijo, aproximadamente, Baudelaire, uno de los más sensibles observadores de la ciudad moderna. Barcelona, su

---

162 FEDERACIÓN ASOCIACIONES DE VECINOS DE MADRID (2009*) Memoria Ciudadana y Movimiento Vecinal* . Obra colectiva, editores: Vicente Pérez Quintana y Pablo Sánchez León. Ediciones Catarata. Incluye un artículo sobre Barcelona de Borja, J., *El movimiento vecinal en busca de la ciudad futura*
BORJA, J. (2007): *Espai públic i Memoria democràtica*. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional sobre Políticas públicas de la Memoria, organizadas por el Memorial Democràtic-Generalitat de Catalunya (octubre 2007). Publicado en la revista Mirades nº 1 (2008) por el Grupo ICV-EUiA-EPM de la Diputació de Barcelona

gente, empezó a sentir un cierto malestar urbano, que con el tiempo se ha acentuado, a pesar de que tanto los indicadores objetivos como las encuestas indican un grado de satisfacción global bastante estable, aunque entrevistas en profundidad revelan inquietudes, incertidumbres, miedos y desconfianza. El encanto de los años 80, el momento mágico del 92, el consenso activo que tuvo el urbanismo de entonces era ya pasado. No hay duda que la ciudad es hoy reconocida mundialmente como muy atractiva y ello debe redundar en la autoestima de los ciudadanos. Y tampoco es exagerado afirmar que ofrece una calidad de vida a sus habitantes que la colocan en los primeros puestos del ranking europeo. Sin embargo el placer de vivir aquí es agridulce, se es más sensible a los problemas cotidianos que a los nuevos proyectos urbanos, los cuales con frecuencia ni por su concepción ni su arquitectura generan el entusiasmo o el asentimiento de los de antes. El éxito en lo global, a pesar de las críticas la ciudad conserva una buena imagen, no se reproduce en el ámbito local.

Un factor explicativo, no el único, es el citado sentimiento de **desposesión**[163]. Los ciudadanos se sienten progresivamente desposeídos de su ciudad. Los grandes proyectos no parecen hechos para ellos, por ejemplo el Forum), La discutible "arquitectura de objetos singulares" no es aun un elemento identitario: véase el polémico –interesante pero qué mal que cae en el suelo!- edificio Agbar de Nouvel en la desgraciada plaza de las Glorias. La ciudad "central", histórica, monumental y cívica, véase las Ramblas, es ocupada por turistas y por las "atracciones" a ellos destinadas: comercios-souvenir, fast food, vey typical, estatuas humanas y pseudos artesanías globalizadas, a ellos destinadas. Algunas transformaciones en los barrios tradicionales son percibidas por los colectivos sociales más sensibles, con más o menos razón, como operaciones de prestigio o de negocio poco acordes con las necesidades y demandas de la población residente: en el Poble Nou-Besós, en Sant Andreu-Sagrera, en Las Corts, en algunas zonas del Eixample. La inmigración concentrada en barrios visibles, Ciutat vella especialmente, refuerza involuntariamente este sentimiento de desposesión, a pesar de que contribuye a su manera a revitalizar áreas degradadas y crea unos interesantes ámbitos de diversidad. No hay duda que en los barrios citados se han producido cambios positivos notables respecto al pasado y también que en algunos casos las reacciones sociales tienen un componente excluyente,

---

[163] BORJA, J. (2005) "*Un futur urbà amb un cor antic*", en el catálogo de la exposición Quórum, comisaria Rosa Pera, ICUB

como fueron las reacciones sociales respecto a los oratorios musulmanes o a los centros de atención de drogadictos. La mejor calidad de vida se ha "naturalizado" y que ahora emerge también la cultura del no en mi patio trasero. Sin embargo cuando los ciudadanos han podido reivindicar y participar en el proceso de cambio, en Nou Barris, en el Poble Nou histórico, se ha superado o no se ha desarrollado el sentimiento de desposesión.

De la desposesión a la reconquista de la ciudad por sus habitantes[164]

En los territorios donde se han manifestado más abiertamente las contradicciones de estos procesos de cambio se haya producido tanto un renacimiento innovador del movimiento asociativo como una efervescencia de debates más o menos críticos en el plano intelectual, profesional y político. La desposesión ha sido seguida por una lenta reconquista del entorno por parte de minorías activas de la ciudadanía. Todo ello en términos muy relativos puesto que el debate político-intelectual crítico y la movilización social no ha alcanzado ni mucho menos la importancia que tuvo en los años 70 pero en cambio la tendencia es creciente. Y en los procesos colectivos la tendencia es más importante que el nivel alcanzado en un momento dado.

La conflictividad urbana es muy diversa y en algunos aspectos responde a valores e intereses antagónicos. En unos casos puede ser conservadora, incluso insolidaria, al expresa una oposición a una intervención pública de interés ciudadano o a favor de sectores de población excluida: el caso de la narcosala del Valle de Hebrón, el rechazo de oratorios musulmanes, la peatonalización de una calle o el rechazo de equipamientos o locales de ocio que causan molestias inherentes a su lógica localización (por ejemplo La Paloma). Pero la mayoría de los conflictos son propios de la cultura ciudadana democrática aunque partan de intereses de base muy local. Es el caso de los habitantes del Carmelo afectados por el hundimiento de sus viviendas, o del abandono durante años del Forat de la vergonya en Ciutat Vella. En otros casos la oposición a un proyecto urbanístico se justifica por considerar que causa perjuicios a los habitantes o al conjunto de la ciudad y que no responde a sus demandas sociales: hoteles de lujo en tejidos residenciales populares o medios, operación de alto contenido especulativo como la reconversión del Mini Estadi en conjunto de viviendas (el 60% de mercado libre), o la demolición de

164 FAVB (1991, 1998, 2007) *Barcelona i els barris,* La veu del Carrer. Quaderns del Carrer nº 1, 2,3 (publicats entre 2006-2008)

elementos identitarios para facilitar una operación inmobiliaria (como Can Ricart en el Poble Nou). También causan irritación y protestas actuaciones públicas o privadas ostentosas, propagandísticas, a veces propias de nuevo rico: la arquitectura urbana gratuita, tanto de autores locales (plaza Lesseps, edificio de Gas Natural en la Barceloneta) como de divinos globales (Ghery en Sagrera, Nouvel en Poble Nou). Hay un cierto cansancio ciudadano respecto a las campañas publicitarias municipales, que pasaron del acierto del Barcelona *més que mai* cuando se quiso estimular la autoestima a la vez que se iniciaba un proceso de cambio visible y deseado en toda la ciudad a los slogans recientes, similares pero cuando las circunstancias han cambiado y lo que antes tenía sentido ahora, en la Barcelona actual, cae en el vacío, como la película perpetrada por Woody Allen, cuyo éxito internacional no es óbice para que sea una de las peores obras del cine de todos los tiempos y no se justifica que recibiera una importante subvención pública (un millón de euros).

Sea cual sea el carácter de la protesta de rechazo a una iniciativa pública o privada o la reivindicación ante un déficit del barrio los movimientos vecinales tienen siempre una dimensión positivo, expresan una necesidad, una voluntad de intervenir en la construcción o protección de la ciudad, quizás no siempre tienen razón, pero siempre tienen razones que hay que escuchar. Estos movimientos adquieren con frecuencia una dimensión ciudadana, bien por su fuerza o continuidad o bien por su potencial de generalización. Y refuerzan el asociacionismo y la coordinación de los movimientos, generando incluso nuevas formas e organización que a su vez impactan en el conjunto de la política ciudadana. En algunos casos han generado plataformas que han renovado los objetivos y las formas de acción de los movimientos ciudadanos como la del Derecho a la Vivienda o la del Derecho al Transporte Público

El movimiento asociativo de base territorial no solo ha implicado a las asociaciones de vecinos, también a otras entidades, antiguas o de reciente creación, a colectivos informales y a ciudadanos que se han movilizado regularmente para debates o acciones reivindicativas o de protesta. Lo que nos llama especialmente la atención son dos aspectos. Primero: la capacidad para construir plataformas o coordinadoras que reúnen a barrios contiguos que se enfrentan a la misma situación (y oportunidad) de cambio, así como la aparición de nuevos liderazgos. Y segundo: la capacidad de construir un discurso crítico y propositivo que utiliza muchas veces con inteligencia los valores que orientaron y legitimaron el urbanismo barcelonés de la democracia para oponerse a algunos de los proyectos y actuaciones del presente.

Este discurso crítico nos parece que se sustenta en la crítica a la desposesión, o si lo prefieren, en la aspiración a la **reapropiación** del territorio, de su identidad y de su cohesión. Del Raval a La Mina, del Poble Nou a Sant Andreu, de Maresma a la Sagrera, los mismos temas aparecen. La vivienda (para los residentes y sus familias, además de las destinadas a otras demandas) y los equipamientos y servicios locales, es decir destinados a la población del territorio. La calidad del espacio público, su ampliación y mantenimiento, la convivencia y la seguridad en un sentido amplio. La supresión de las fronteras, visibles e invisibles, la articulación de las distintas partes del territorio, la accesibilidad y la visibilidad del conjunto. La formación de la población para nuevas o renovadas actividades y los programas sociales integradores. La preservación de los elementos identitarios, del patrimonio físico y cultural, de las tramas y de las relaciones sociales. La denuncia del urbanismo especulativo, del negocio a cualquier coste colectivo, de la ruptura de las continuidades de la trama de la ciudad compacta (las torres aisladas, de la arquitectura aparatosa, de la fragmentación y segregación urbanas, de la ausencia de proyectos de calidad destinados al ámbito local (y no al público "externo"). El discurso sobre los derechos ciudadanos se hace más complejo, la reivindicación vecinal inmediata y casi particularista se combina con el discurso sobre el proyecto de ciudad, casi de vida. Se asume la confrontación cívico-política, se pide diálogo y concertación a las administraciones públicas, se denuncia la arrogancia del poder, se recupera y se desarrolla el discurso participativo.

Este renacimiento asociativo encuentra apoyo y legitimación en la progresiva crítica intelectual y profesional a algunos de los proyectos urbanos más significativos de la última década, a su concepción en unos casos y a su implementación en otros. Aunque la importancia de los encargos públicos limita considerablemente la capacidad crítica de los profesionales más relevantes o conocidos. Veamos algunos casos para terminar esta reflexión sobre el movimiento ciudadano.

En Ciutat Vella ha prevalecido una crítica muy ideológica y minoritaria, denunciadora de una "gentrificación" relativamente modesta y de algunos proyectos considerados "especulativos" mientras que la población se preocupa de problemáticas más inmediatas (y si me lo permiten más reales) sobre la vivienda, la pobreza, la limpieza y la seguridad en el espacio público y la convivencia entre poblaciones distintas.

En Sant Andreu-Sagrera el debate ha sido hasta ahora entre instituciones por una parte (proyecto Estación Sagrera) y entre vecinos y ayuntamiento (urbanismo local:

equipamientos y vivienda). Ahora, ante el desarrollo del Plan Sant Andreu-Sagrera el debate intelectual y profesional adquirirá mayor relevancia.

Como ya ha ocurrido en Poble Nou-Besós, con el intenso debate crítico sobre el Forum, la fragmentación de los planes y actuaciones en la zona sud-este (Sud-Oeste Besós, La Mina, La Catalana, Llull-Taulat), el desarrollo indeciso del 22@, el patrimonio industrial, la recuperación de oficios y habilidades para la renovación económica, las tramas urbanas y la inserción del urbanismo de torres, etc.

En Les Corts el conflicto enfrenta dos "sociedades civiles" con intereses opuestos. El Club de Futbol Barcelona, entidad ciudadana que es un factor importante de la calidad de nuestra oferta urbana y enfrente la plataforma de entidades de la zona. El Cub quiere hacer una operación inmobiliaria que justifica por la necesidad de mejorar unos equipamientos deportivos de interés general. Las entidades vecinales defienden el carácter también residencial de un barrio de sectores medios al que le faltan equipamientos y quieren limitar la operación inmobiliaria de nuevas viviendas destinadas al mercado libre. En este caso el gobierno de la ciudad hace de mediador y poco más.

En Nou Barris la existencia de una red asociativa potente ha permitido que la relación con el gobierno municipal se planteara entre fuerzas relativamente equilibradas y por lo tanto las distintas situaciones conflictivas que se han generado han tenido una salida negociada: diseño de los espacios públicos y nuevos equipamientos, construcción de un gran aparcamiento para evitar que se utilice el espacio público para este fin, rehabilitación del parque de viviendas, etc. Es una de las zonas de la ciudad donde el movimiento vecinal ha afrontado problemas difíciles con creatividad y eficacia: la conversión de la Planta Asfáltica en Ateneo Popular y Escuela de Circo (en el inicio para colectivos juveniles en situación de riesgo) o la convivencia entre el vecindario arraigado y los nuevos inmigrantes (asociación Nou Barris Acull)[165].

En resumen, vivimos un momento de confrontación de valores culturales, de políticas y derechos ciudadanos, de modelos urbanos, de modos de gestión y de participación. En

---

[165] IGLESIAS, M.; CIOCOLETTO, A. y JACQUES, A.C. (2007): *Gent de Nou Barris 1897-2007*. Ajuntament de Barcelona; PRADAS, R. (ed.) (2008): *Viviendas del Gobernador*, epílogo de Borja, J. "Nous Barris, de la marginació a la ciutadania". Ed. Generalitat de Catalunya; PRADAS, R. (ed.) (2008): *Viviendas del Gobernador*, epílogo de Borja, J. "Nous Barris, de la marginació a la ciutadania". Ed. Generalitat de Catalunya

resumen la arquitectura “for export” ha substituido al urbanismo ciudadano. La ciudad se ha hecho “global” y los ciudadanos “locales” se sienten expropiados.

Conclusión: la ciudadanía como conquista

Permitan que para terminar vuelva de nuevo al tema de la desposesión y de la reapropiación del territorio por los ciudadanos. .Las contradicciones de la urbanización necesariamente derivan en conflictos, puesto que en la ciudad se confrontan valores e intereses, aspiraciones colectivas generosas y comportamientos defensivos particularistas. Las demandas se multiplican ad infinitud Las demandas de vivienda para los residentes, de equipamientos y servicios para el barrio; de accesibilidad y de visibilidad externas y de integración interna, de preservación de tramas y edificios; de recuperación (modernizada) de actividades y de oficios; de valorización de la imagen, las tramas, la monumentalidad y la cultura urbana específicas del barrio o de la zona; etc. Las demandas y las críticas pueden tener con frecuencia un sabor muy “localista”, de campanario, de querer mantener o conseguir unas ventajas de posición, de inmobilismo incluso, de rancio tradicionalismo a veces. Puede ser, no siempre es así, y sea lo que sea no solo hay que tenerlo en cuenta si no convertirlo en fuerza positiva.

Todo ello, las críticas, las reivindicaciones, responden evidentemente a necesidades particulares y colectivas inmediatas y en muchos casos también a una cierta resistencia al cambio por la adhesión a un pasado más o menos idealizado y por las incertidumbres y los temores respecto al futuro. Pero estas necesidades, estos sentimientos de adhesión a elementos del pasado, estos miedos al futuro no solo son comprensibles y legítimos, también pueden ser un factor de transformación, de movilización y de integración positivas.

Las reacciones sociales y las críticas intelectuales que hemos sintéticamente relatado expresan un malestar ante una desposesión que no por el hecho de ser vivida subjetivamente tiene aspectos muy reales, muy ”objetivos” que cuestionan por lo menos en parte las políticas públicas y en especial el urbanismo barcelonés reciente. Se hace “ciudad” hacia fuera, para consumidores externos.

Se hace urbanismo buscando inversores que hagan proyectos para demandas solventes que fragmentan la ciudad y la sociedad. Se ha tenido poca sensibilidad hacia el patrimonio físico y social, en especial a lo que es la herencia de la sociedad industrial y de la

Barcelona trabajadora. Se ha mantenido la dicotomía entre la ciudad-municipio y la ciudad metropolitana con lo cual las migraciones de los jóvenes hacia los municipios del entorno se viven como expulsión, como deportación. Se ha exagerado hasta la saciedad la arquitectura espectáculo y el discurso triunfalista. Se ha tardado mucho, y se han perdido gran parte de las oportunidades posibles, en plantearse la cuestión de la vivienda en la ciudad. El poder político municipal se ha caracterizado por su escasa capacidad de autocrítica, mal sustituida por la autosatisfacción y la arrogancia y por una progresiva dificultad en abrir espacios de diálogo abierto con los colectivos sociales, hasta el extremo que en ciertos casos se ha hablado de autismo oficial.

Ahora se quiere volver a los barrios. Nunca es tarde si la intención es buena, aunque este retorno puede confundirse con el electoralismo. Estar cerca con la sonrisa preparada según las recetas a la moda del “talante”. Sin embargo el difuso malestar urbano y el renacido ambiente crítico requieren algunas respuestas que no dependen únicamente de estas amables intenciones municipales.

Si aceptamos la hipótesis de la **desposesión** es legítimo y necesario plantearse entonces la movilización social y las consiguientes respuestas políticas para hacer posible la reapropiación. Y para que esta dialéctica no se resuelva únicamente en función de relaciones de fuerza locales con el riesgo de la arbitrariedad y del trato diferenciado se requiere replantearse los derechos de la ciudadanía. Se trata de desarrollar conceptos como el derecho a la ciudad, al lugar, a permanecer allí donde se eligió vivir, al espacio público, a un entorno que transmita certidumbres y sentidos, a la movilidad, a la centralidad, a la formación continuada, a la identidad socio-cultural específica, al salario ciudadano, a la participación deliberante y al control social de la gestión urbana.

Hoy los ciudadanos se plantean demandas y reivindicaciones que para ellos son vitales, que forman parte de su proyecto de vida y de su forma de ser ciudadanos pero que no tienen casi nunca un marco legal en el que sustentarse, puesto que en el mejor de los casos se trata de derechos programáticos genéricos y por lo tanto muy interpretables.

Mientras tanto conviene insistir en algo que nos parece fundamental en nuestra época: la importancia de la resistencia a la globalización mercantilista, dominada por gobiernos imperialistas y empresas multinacionales sin otra alma que el negocio, caracterizada por procesos culturales homogeneizadores y empobrecedores y por procesos políticos cada vez más alejados de ciudadanos y territorios. Una resistencia que encuentra su base de apoyo en los ámbitos locales, en los lugares con significado, en las ciudades complejas,

que poseen, reconstruyen y reutilizan la memoria, la identidad y la cohesión socio-cultural. Estos espacios de esperanza[166], si son complejos y cohesionados podrán ser dinámicos e integradores.

La ciudad se presenta con frecuencia como "el problema" y los medios de comunicación refuerzan esta supuesta fatalidad derivada de los "excesos" de tamaño y de población. Durante unos meses me fijé en titulares de periódicos solventes de España, Francia y Reino Unido. Los calificativos más frecuentes eran: La ciudad infinita, insostenible, ingobernable, violenta, caótica... incluso "asesina" (en El País). El The Economist publicó una portada hace unos años de fondo negro y grandes letras que decían "The Hell is the City" (la ciudad es el infierno). Jaime Lerner[167] acuñó una respuesta afortunada: la ciudad no es el problema, es la solución, es de dónde se pueden afrontar los problemas más directamente. Por dos razones nos permitimos añadir. Los problemas aparecen mezclados, interdependientes, es posible y necesario como dice el mismo Lerner, que los gobiernos locales los afronten como problemáticas integrales, "un proyecto o cualquier actuación urbana no debe servir para resolver un problema sino varios problemas a la vez". Y, segunda razón, por el potencial de exigencia concreta de los ciudadanos de ver reconocidos y materializados sus derechos. Las libertades se conquistan primero en la ciudad.

La cuestión clave en nuestra época es pues reconstruir el concepto de **ciudadanía** entendido como **status** que confiere derechos (y deberes, tema complementario pero que no es objeto de este trabajo) y como **proceso** de exigencia colectiva que los legitima, los "legaliza" y sobre todo busca su realización mediante las políticas públicas.

Si la ciudad actual es hoy una realidad nueva los **derechos ciudadanos** también deben renovarse[168]. En el caso de Barcelona la democracia ciudadana la democracia ciudadana es imperfecta puesto que no consideró los efectos perversos o no deseados del exitoso urbanismo de los 80 y 90, por las dinámicas excluyentes del mercado, y por la incapacidad de los poderes públicos en plantear políticas integradoras de ámbito metropolitano. El progreso en el futuro inmediato dependerá más de la fuerza de la sociedad civil para imponer el reconocimiento efectivo de los derechos ciudadanos que de la iniciativa propia

---

166 HARVEY, D. (2003): *Espacios de esperanza*, Ediciones Akal, Madrid

167 Jaime Lerner fue a lo largo de tres mandatos el exitoso "prefeito" de Curitiba (Brasil) y posteriormente gobernador del estado de Paraná. Ha sido también presidente de la Unión Internacional de Arquitectos. Las frases entrecomilladas corresponden a sus intervenciones en coloquios compartidos

168 Borja, J. (2004): *Los derechos ciudadanos*. Estudios nº51. Fundación Alternativas. Madrid. Incluye amplia bibliografía

de las instituciones. La ciudadanía nunca se consigue del todo, el progreso genera nuevas contradicciones y desigualdades, pero también las fuerzas para enfrentarse con ellas. La ciudadanía es una conquista permanente.

*Anexo VI: Un futuro con un corazón antiguo**

"La ciudad cambia más deprisa que el corazón de sus habitantes"
Así dijo, aproximadamente, Baudelaire, uno de los más sensibles observadores de la ciudad moderna. Una reflexión que siendo cierta puede llevar a la conclusión que las resistencias al cambio expresan una nostalgia de un tiempo que ya no existe, un "passeismo" (perdón por el galicismo) opuesto al progreso. Sin embargo la ciudad es un espacio que contiene el tiempo y borrar las huellas del mismo es un empobrecimiento colectivo que llevado al límite significa la muerte de la ciudad. La arquitectura sin historia, no integrada a sus entornos, no vitalizada por un uso social intenso y diverso, es un cuerpo inerte, es arquitectura-cementerio (Ingersoll). El corazón, los sentimientos y las emociones de los ciudadanos expresan el flujo vital necesario entre continentes y contenidos de la vida ciudadana. La ciudad existe en la medida que es apropiada por sus habitantes, progresa por la interacción entre personas y grupos distintos que desarrollan algunas pautas y lenguajes comunes, se cohesiona mediante el sentido invisible que aquéllos atribuyen a sus referentes físicos que marcan simbólicamente el territorio.

Sobre nuestro malestar urbano.
Barcelona, su gente, creo que siente un cierto malestar urbano. El encanto de los años 80, el momento mágico del 92, el consenso activo que tuvo el urbanismo de entonces es hoy pasado. No hay duda que la ciudad es hoy reconocida mundialmente como muy atractiva y ello debe redundar en la autoestima de los ciudadanos. Y tampoco es exagerado afirmar que ofrece una calidad de vida a sus habitantes que la colocan en los primeros puestos del ranking. Sin embargo el placer de vivir aquí es agridulce, los nuevos proyectos no generan el entusiasmo o el asentimiento de los de antes, el éxito en lo global no se reproduce en el ámbito local. Apuntamos una hipótesis explicativa: la desposesión. Los ciudadanos se sienten progresivamente desposeidos de su ciudad. Los grandes proyectos no parecen hechos para ellos (veáse Forum); la discutible "arquitectura de objetos singulares" no es aun un elemento identitario (veáse el sin embargo interesante edificio de Nouvel en la desgraciada plaza de las Glorias); la ciudad "central", histórica, monumental y cívica es ocupada por turistas y las "atracciones" a ellos destinadas (veáse las Ramblas); y las transformaciones en los barrios tradicionales son percibidas como operaciones de prestigio o de negocio poco acordes con las necesidades y demandas de la población residente (veáse Poble Nou-Besós y Sant Andreu Sagrera). La inmigración concentrada en barrios visibles (Ciutat vella) refuerza involuntariamente este sentimiento de desposesión, a pesar de que contribuye a su manera a revitalizar áreas degradadas y crea unos interesantes ámbitos de diversidad.
En resumen, la arquitectura "for export" ha substituido al urbanismo ciudadano. La ciudad se ha hecho "global" y los ciudadanos "locales" se sienten expropiados.

---

* Como indica el título este anexo complementa la segunda parte del capítulo. El origen de este texto es la contribución del autor al catálogo de la Exposición Quórum, comisariada por Rosa Pera y patrocinada por el Institut de Cultura de Barcelona

La lógica de la globalización es homogeneizadora.

Es la paradoja de la arquitectura "singular", tan específica que no es reproducible en sus entornos pero tan banal que se reproduce de una ciudad a otra. "Ponga un Gugenheim, o algo parecido, en su ciudad y triunfará", y a veces el resultado es bueno (Bilbao, con la obra de Ghery y el metro de Foster), con frecuencia es irrelevante, incluso puede ser ridículo en sus excesos (la Ciudad de las Ciencias y las Artes de Valencia). La homogeneización no es solo física, se instala en las pautas culturales y las formas de consumo, y también en la transmisión de los miedos y de las incertidumbres. La reacción identitaria, la valorización de la diferencia, la recuperación o la reinvención de la historia y de la cultura "locales" es la inevitable reacción ante la homogeneización global.

La traducción urbana de la globalización es la prioridad que las políticas públicas locales asignan a la "competitividad", es decir a obtener un posicionamiento favorable en los mercados globales. El objetivo es atraer inversores (con frecuencia capitales volantes) o turistas, conseguir que se implanten algunas empresas "globales" (si es necesario se venden, a buen precio, fragmentos de ciudad que constituyen enclaves) y ofrecer una imagen "atractiva" para públicos-objetivo que se supone buscan lo conocido.

El resultado es la banalización de los espacios urbanos (urbanalización según el geógrafo Francesc Muñoz), la segregación social y funcional del territorio y el aumento de las desigualdades. El espacio público y la mezcla de población y actividades que caracterizan a la ciudad y la hacen compleja es substituida por los parques temáticos y un zoning segregador, desintegrador e insostenible a escala regional o metropolitana.

El proyecto indeseable como metáfora de la utopía capitalista urbana.

En Barcelona encontramos un paradigma materializado de la utopía capitalista urbana, un proyecto urbano convertido en metáfora de lo indeseable: la poco afortunada operación Forum precedida de la lamentable realización urbanística de Diagonal Mar. Primero se vende una localización estratégica para la ciudad a un grupo privado externo (Hines, de EE.UU) que crea un enclave inmobiliario con un monstruoso centro comercial adosado. Es la triple negación del espacio público: la Diagonal se pierde como paseo a medida que se acerca el mar; las torres residenciales solo generan vacío en su entorno; y el interesante proyecto de parque (Miralles-Tagliabue) se pervierte para dificultar el tránsito de personas del entorno y favorecer la privatización de su uso.

La operación Forum hay que reconocer que en su origen era bien intencionada. El objetivo era crear un área de "excelencia" que, además de responder a un interés económico "general", irradiara positivamente sobre un entorno de mala urbanización y socialmente problemático. Y se añadía un interesante complemento: tratar las infraestructuras (depuradora, incineradora) como arte, convertirlas en sustrato de una operación urbanística de gran nivel. La débil concepción urbanística, marcada por un enfoque de parque temático para congresistas y turistas (hoteles, centro de convenciones) y por la incapacidad de formalizar un espacio atractivo, no pudo imponerse al escaso éxito ciudadano del Forum 2004 planteado como lanzamiento del megaproyecto que culminaría el frente de mar barcelonés.

El espacio Forum resultó, en su aparatosa salida al "mundo global", inhóspito, tanto por su entorno como por su pésima organización interna. Y no lo remedió, al contrario, la imagen del que se supone es su edificio emblemático: el edificio Forum me temo que sera un fracaso arquitectónico, Herzog y de Meuron aparentemente no pusieron el mismo interés y acierto que el que tuvieron en el Tate Modern de Londres.

Por ahora se ha impuesto la lógica del capital inmediatista, del enclave segregado y especializado y de la ostentación gratuita. Es posible que con el tiempo, si la ciudad mantiene su dinamismo y los responsables futuros actuan con más sensibilidad que los presentes, la zona Forum sea una nueva centralidad interesante. No será fácil.

Sobre el buen uso del urbanismo para hacer ciudad sobre la ciudad.

Los fracasos de unos proyectos una vez realizados (puede ser la suerte, mala suerte, del Forum), los efectos perversos mediatos (especulación privada que multiplica el precio del suelo y de la vivienda) de otros proyectos exitosos (los de los años 80 y 90) o las formas dominantes (difusas y fragmentadoras) del desarrollo urbano en las ciudades que no resisten bien o no saben utilizar con inteligencia las presiones globales, no son resultado de la incapacidad de la cultura urbanística. Es un fracaso de la política más que del urbanismo. Es el resultado de la hegemonía de una cultura mercantilista y especulativa y de la debilidad o complicidad de los poderes públicos y, a veces, del divismo o de la sumisión de los profesionales. Hoy la cultura urbanística posee conceptos, instrumentos y experiencias para orientar una transformación positiva, integradora y dinamizadora de la ciudad, el "hacer ciudad sobre la ciudad".

Apuntamos a continuación algunos criterios y líneas de acción.

En primer lugar: priorizar el "reuso", la reconversión de los usos obsoletos de la trama y la edificación existentes y limitar los derribos masivos. Actuar sobre el espacio público, la estética del entorno, la mejora de la urbanización básica (agua y saneamiento, energía, alumbrado, pavimentación, limpieza) y la accesibilidad interna y externa.

Segundo: atraer nuevas actividades pero tambien modernizar las actividades o funciones propias del área objeto de intervención.

Apostar por la formación de la población residente para capacitarla para la innovación y la adecuación a las actividades nuevas o renovadas.

Tercero: mantener y construir viviendas, según tipologías constructivas que generen espacios públicos o colectivos y espacios de transición entre lo público y lo privado. Renovar y atraer comercio ciudadano: calles, mercados, galerías, centros comerciales medianos integrados en el tejido urbano y generadores de espacios públicos. El comercio y la vivienda son condición necesaria de la vitalidad urbana.

Cuarto: dar calidad al ambiente social, aumentar la seguridad, la oferta cultural y lúdica. Estimular la vida asociativa y la iniciativa social. Reconocer el protagonismo de los habitantes en la gestión de la convivencia, para asumir nuevas funciones y actividades (por ejemplo respecto al espacio público) y para facilitar la integración de los recien llegados. El urbanismo debe contribuir a crear lazos relacionales entre personas y colectivos.

Quinto: la elaboración de los proyectos y programas, la gestión de las actuaciones y de los servicios deben tener una fuerte dimensión participativa. Reconocer que la identidad del territorio y la adhesión de su población a su historia puede ser un factor movilizador de recursos humanos para una transformación positiva.

Sexto: apostar siempre por la diversidad y la mezcla de poblaciones y de actividades, por la especificidad física y cultural de cada área de la ciudad, por su valor diferencial.

Y séptimo: Articular no sola las grandes zonas de la ciudad internamente y entre ellas, haciendo desaparecer no los límites o las "puertas" pero sí las fronteras visibles e invisibles. Y también hay que desarrollar la articulación con el conjunto complejo y fragmentado de la ciudad real, plurimunicipal, es decir promover la relación física, funcional y simbólica entre las diferentes áreas de la ciudad metropolitana.

La transformación de la Barcelona, luces y sombras.

La transformación de la ciudad actual, de la última década, ofrece un panorama contradictorio. Por una parte lo que se ha llamado el "modelo Barcelona" expone un discurso que es muy similar a los criterios que acabamos de exponer. Por otra parte la práctica política local de los últimos años, por voluntad consciente o por impotencia ante las dinámicas del mercado y las presiones u omisiones de los poderes políticos superiores, ha producido efectos contrarios a los deseables, o incluso se ha basado en presupuestos opuestos (ejemplo operación Forum-Diagonal mar). Tres zonas hay en Barcelona que hoy permitirán definir la orientación urbanística hegemónica: Ciutat Vella, Sant Andreu-Sagrera y Poble Nou-Front marítim-Besós.

Estas tres áreas de la ciudad en pleno proceso de transformación serán un excelente paradigma para evaluar hacia dónde va la ciudad, su urbanismo y la propia sociedad urbana. Y aquí volvemos a nuestra hipótesis de la "desposesión".

No es casual que precisamente en estos tres territorios se haya producido tanto un renacimiento innovador del movimiento asociativo como una efervescencia de debates más o menos críticos en el plano intelectual, profesional y político.

El movimiento asociativo de base territorial no solo ha implicado a las asociaciones de vecinos, también a otras entidades, antiguas o de reciente creación, a colectivos informales y a ciudadanos que se han movilizado regularmente para debates o acciones revindicativas o de protesta. Lo que nos llama especialmente la atención son dos aspectos. Primero: la capacidad para construir plataformas o coordinadoras que reúnen a barrios contiguos que se enfrentan a la misma situación (y oportunidad) de cambio, así como la aparición de nuevos liderazgos. Y segundo: la capacidad de construir un discurso crítico y propositivo que utiliza muchas veces con inteligencia los valores que orientaron y legitimaron el urbanismo barcelonés de la democracia para oponerse a algunos de los proyectos y actuaciones del presente.

Este discurso crítico nos parece que se sustenta en la crítica a la desposesión, o si lo prefieren, en la aspiración a la reapropiación del territorio, de su identidad y de su cohesión. Del Raval a La Mina, del Poble Nou a Sant Andreu, de Maresme a la Sagrera, los mismos temas aparecen. La vivienda (para los residentes y sus familias, además de las destinadas a otras demandas) y los equipamientos y servicios locales, es decir destinados a la población del territorio. La calidad del espacio público, su ampliación y mantenimiento, la convivencia y la seguridad en un sentido amplio. La supresión de las fronteras, visibles e invisibles, la articulación de las distintas partes del territorio, la accesibilidad y la visibilidad del conjunto. La formación de la población para nuevas o renovadas actividades y los programas sociales integradores. La preservación de los elementos identitarios, del patrimonio físico y cultural, de las tramas y de las relaciones sociales. La denuncia del urbanismo especulativo, del negocio a cualquier coste colectivo, de la arquitectura aparatosa, de la fragmentación y segregación urbanas, de la ausencia de proyectos de calidad destinados al ámbito local (y no al público "externo"). El discurso sobre los derechos ciudadanos se hace más complejo, la reivindicación vecinal inmediata y casi particularista se combina con el discurso sobre el proyecto de ciudad,

casi de vida. Se asume la confrontación cívico-política, se pide diálogo y concertación a las administraciones públicas, se denuncia la arrogancia del poder, se recupera y se desarrolla el discurso participativo.

Este renacimiento asociativo encuentra apoyo y legitimación en la progresiva crítica intelectual y profesional a algunos de los proyectos urbanos más significativos de la última década, a su concepción en unos casos y a su implementación en otros. Aunque la importancia de los encargos públicos limita considerablemente la capacidad crítica de los profesionales más relevantes o conocidos. En Ciutat Vella ha prevalecido una crítica más ideológica y minoritaria, denunciadora de una "gentrificación" relativamente modesta y de algunos proyectos considerados "especulativos" mientras que la población se preocupa de problemáticas más inmediatas (y si me lo permiten más reales) sobre la vivienda, la pobreza, la limpieza y la seguridad en el espacio público y la convivencia entre poblaciones distintas.

En Sant Andreu-Sagrera el debate ha sido hasta ahora entre instituciones por una parte (proyecto Estación Sagrera) y entre vecinos y ayuntamiento (urbanismo local: equipamientos y vivienda). Ahora, ante el desarrollo del Plan Sant Andreu-Sagrera el debate intelectual y profesional adquirirá mayor relevancia.

Como ya ha ocurrido en Poble Nou-Besós, con el intenso debate crítico sobre el Forum, la fragmentación de los planes y actuaciones en la zona sud-este (Sud-Oeste Besós, La Mina, La Catalana, Llull-Taulat), el desarrollo indeciso del 22@, el patrimonio industrial, la recuperación de oficios y habilidades para la renovación económica, las tramas urbanas y la inserción del urbanismo de torres, etc.

En resumen, vivimos un momento de confrontación de valores culturales, de políticas y derechos ciudadanos, de modelos urbanos, de modos de gestión y de participación.

Una conclusión justificativa del título.

El título de este artículo se inspira en el hermoso libro de Carlo Levi (el autor de Cristo se detuvo en Eboli): El socialismo tiene un corazón antiguo. El artículo es deudor de las páginas que dedica Maurice Halbwachs a la memoria inscrita en las paredes de la ciudad (en su libro sobre La memoria colectiva). Así como de los trabajos y debates del grupo de profesionales que animan Joan Roca, Mercé Tatjer y otros sobre el patrimonio industrial. Y de los documentos del Poble Nou, de la plataforma Diagonal-Maresme-Besós, de La Mina, de Sant Andreu, de las plataformas territoriales de la Ribera del Besós, de Ciutat Vella, de Sant Andreu-Sagrera. Y de las posiciones públicas de sus líderes sociales, como Salvador Clarós del Poble Nou y Lluis González de Sant Andreu. Y de las iniciativas y de las tomas de posición de la FAVB (Federació Associacions de Veins de Barcelona) y su revista El Carrer que dirigen Eva Fenández, Manuel Andreu y Andrés Naya. Y de los debates promovidos por el MACBA, el Col.legi d' Arquitectes, el Ateneu barcelonés y otros. Y por descontado de los que tuvieron lugar en el marco de la excelente exposición Quórum.

Permitan que para terminar vuelva de nuevo al tema de la desposesión y de la reapropiación del territorio por los ciudadanos. Las demandas de vivienda para los residentes, de equipamientos y servicios para el barrio; de accesibilidad y de visibilidad externas y de integración interna, de preservación de tramas y edificios; de recuperación (modernizada) de actividades y de oficios; de valorización de la imagen, las tramas, la monumentalidad y la cultura urbana específicas del barrio o de la zona; etc. Las demandas y las críticas

pueden tener con frecuencia un sabor muy “localista”, de campanario, de querer mantener o conseguir unas ventajas de posición, de inmobilismo incluso, de rancio tradicionalismo a veces. Puede ser, no siempre es así, y sea lo que sea no solo hay que tenerlo en cuenta si no convertirlo en fuerza positiva.

Todo ello, las críticas y las reivindicaciones, responden evidentemente a necesidades particulares y colectivas inmediatas y en muchos casos también a una cierta resistencia al cambio por la adhesión a un pasado más o menos idealizado y por las incertidumbres y los temores respecto al futuro. Pero estas necesidades, estos sentimientos de adhesión a elementos del pasado, estos miedos al futuro no solo son comprensibles y legítimos, también pueden ser un factor de transformación, de movilización y de integración positivas.

Las reacciones sociales y las críticas intelectuales que hemos sintéticamente relatado expresan un malestar ante una desposesión que no por el hecho de ser vivida subjetivamente tiene aspectos muy reales, muy ”objetivos” que cuestionan por lo menos en parte las políticas públicas y en especial el urbanismo barcelonés reciente. Se hace “ciudad” hacia fuera, para consumidores externos.

Se hace urbanismo buscando inversores que hagan proyectos para demandas solventes que fragmentan la ciudad y la sociedad. Se ha tenido poca sensibilidad hacia el patrimonio físico y social, en especial a lo que es la herencia de la sociedad industrial y de la Barcelona trabajadora. Se ha mantenido la dicotomía entre la ciudad-municipio y la ciudad metropolitana con lo cual las migraciones de los jóvenes hacia los municipios del entorno se viven como expulsión, como deportación. Se ha exagerado hasta la saciedad la arquitectura espectáculo y el discurso triunfalista. Se ha tardado mucho, y se han perdido gran parte de las oportunidades posibles, en plantearse la cuestión de la vivienda en la ciudad. El poder político municipal se ha caracterizado por su escasa capacidad de autocrítica, mal sustituida por la autosatisfacción y la arrogancia y por una progresiva dificultad en abrir espacios de diálogo abierto con los colectivos sociales, hasta el extremo que en ciertos casos se ha hablado de autismo oficial.

Ahora se quiere volver a los barrios, a la supuesta proximidad. Nunca es tarde si la intención es buena, aunque este retorno puede confundirse con el electoralismo. Estar cerca con la sonrisa preparada según las recetas a la moda del “talante”. Sin embargo el difuso malestar urbano y el renacido ambiente crítico requieren algunas respuestas que no dependen únicamente de estas amables intenciones municipales. Y con frecuencia las buenas intenciones se convierten en la práctica en instalar pantallas “protectoras” entre los responsables políticos y los ciudadanos.

Si aceptamos la hipótesis de la desposesión es legítimo y necesario plantearse entonces la movilización social y las consiguientes respuestas políticas para hacer posible la reapropiación. Y para que esta dialéctica no se resuelva únicamente en función de relaciones de fuerza locales con el riesgo de la arbitrariedad y del trato diferenciado se requiere replantearse los derechos de la ciudadanía. Se trata de desarrollar conceptos como el derecho a la ciudad, al lugar, a permanecer allí donde se eligió vivir, al espacio público, a un entorno que transmita certidumbres y sentidos, a la movilidad, a la centralidad, a la formación continuada, a la identidad socio-cultural específica, al salario ciudadano, a la participación deliberante y al control social de la gestión urbana.

Hoy los ciudadanos se plantean demandas y reivindicaciones que para ellos son vitales, que forman parte de su proyecto de vida y de su forma de ser ciudadanos pero que no tienen casi nunca un marco legal en el que

sustentarse, puesto que en el mejor de los casos se trata de derechos programáticos genéricos y por lo tanto muy interpretables.

Mientras tanto conviene insistir en algo que nos parece fundamental en nuestra época: la importancia de la resistencia a la globalización mercantilista, dominada por gobiernos imperialistas y empresas multinacionales sin otra alma que el negocio, caracterizada por procesos culturales homogeneizadores y empobrecedores y por procesos políticos cada vez más alejados de ciudadanos y territorios. Una resistencia que encuentra su base de apoyo en los ámbitos locales, en los lugares con significado, en las ciudades complejas, que poseen, reconstruyen y reutilizan la memoria, la identidad y la cohesión socio-cultural. Estos espacios de esperanza (Harvey), si son complejos y cohesionados podrán ser dinámicos e integradores.

Nota explicativa de los barrios y proyectos citados

FORUM: Forum mundial de las culturas, celebrado en Barcelona de mayo a septiembre 2004. La operación permitió urbanizar una zona marginal de frente de mar, continuación de la operación de la Villa Olímpica (1992). Se mantuvo la depuradora de agua, la incineradora de agua y la central térmica, se construyó una gran placa que en gran parte cubre estas infraestructuras así como dos grandes edificios, un centro de Convenciones y congresos (arqto. Mateo) y el edificio Forum (arqtos Herzog y de Meuron), con un auditorio para 3000 personas. En el entorno inmediato se construyen hoteles y edificios de oficinas. El diseño urbano del conjunto ha sido objeto de críticas por su poca agraciada articulación interna y con los entornos, lo que produce un gran espacio urbano inhóspito, muy poco ciudadano.

DIAGONAL MAR Promoción inmobiliaria post JJ OO, es decir de segunda mitad de los 90, realizada por el grupo norteamericano Hines. Grandes torres destinadas a vivienda para sectores de ingresos altos o medio-altos, con espacios intersticiales que generan vacíos. El conjunto rompe la trama urbana de calles y manzanas y se apropia de hecho el parque público diseñado por Miralles y Tagliabue. No se articula bien con los barrios populares y de sectores medio-bajos del entorno. Forma un enclave con la zona Forum y con el gran centro comercial de Diagonal Mar (de horripilante diseño) contiguos.

PLAZA DE LAS GLORIAS Destinado a ser una de los lugares de máxima centralidad del Plan Cerdà (1859) no ha sido mucho más hasta ahora que un gran distribuidor de tráfico al ser la intersección entre las tres grandes avenidas que atraviesan la ciudad: Diagonal, Granvía y Meridiana. Una vez más se intenta rediseñar el entorno y la propia plaza para atribuirle una cualidad ciudadana de la que carece.

CIUTAT VELLA La ciudad vieja, la ciudad histórica que hasta mediados del siglo XIX estuvo rodeada por las murallas. En ella se encuentran, separados por la popular avenida de las RAMBLAS el llamado BARRIO GÓTICO (centro monumental donde se ubican el palacio de gobierno o Generalitat, el Ayuntamiento, la Catedral, etc.) y el **RAVAL** (antiguo suburbio de la ciudad medieval, hoy barrio popular donde conviven también restos de "zona roja", equipamientos culturales y población inmigrada (pakistaníes, magrebíes, latinoamericanos, filipinos, etc.).

POBLE NOU-BESÓS El Poble Nou y el Besós son dos grandes barrios que ocupan gran parte de lo que fue el municipio de Sant Martí, hoy distrito de Barcelona. El Poble Nou es un barrio industrial representativo de la primera revolución industrial. Aun es visible la presencia de la industria textil (los edificios más que la actividad), de galpones o almacenes diversos, de compañías de transportes de mercancías, de cooperativas de trabajadores y de viejas tramas de vivienda obrera. En proceso de transformación hacia la "nueva economía". Su Rambla o calle mayor es un punto animado de la ciudad que termina en la playa reconquistada a principios de los 90.

El BESÓS es el nombre del río situado al este de la ciudad, límite con el municipio de Sant Adrià, en proceso de recuperación. El nombre se aplica también a los barrios populares construidos en los años 60 y 70, entre el Poble Nou, el río y el frente marítimo, grandes bloques de pésima urbanización, en proceso de remodelación desde los años 80 (ejemplo: Rambla Prim). Uno de los barrios de la zona es el barrio de La MINA el más marginal, con un tercio de población gitana. La prolongación de la Diagonal, de las Glorias al mar (zona Forum) permite una articulación de esta zona con la ciudad central.

SANT ANDREU-SAGRERA Conjunto de barrios que ocupan lo que fue municipio de Sant Andreu, como en el caso anterior hoy distrito de Barcelona. Una zona marcada por la segunda revolución industrial, fábricas metal-mecánicas, barrios obreros que fueron marginales, infraestructura ferroviaria. Todo ello alrededor de un núcleo antiguo (Sant Andreu) y de sectores de vivienda media y popular que continúan la trama del Ensanche de la ciudad del XIX. Hoy en pleno proceso de transformación promovido principalmente por la nueva estación del tren de alta velocidad (Sagrera), que ha determinado un área de remodelación radical de 300 ha y un eje verde paralelo a la avenida Meridiana.

CIUDAD DE LAS CIENCIAS Y LAS ARTES Una muy discutible obra del arquitecto Calatrava, ostentosa y excesiva, mal integrada en su entorno, muy representativa del urbanismo "fallero": las fallas, personajes caricaturescos de cartón que se queman por San Juan en Valencia). La obra de Calatrava destaca por dar un sello de calidad a la arquitectura aparatosa y espesa que caracterizan a la capital valenciana bajo dominio del reaccionarismo compartido por el gobierno PP y el valencianismo retrógrado.

FAVB Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona. Desde finales de los años sesenta, en plena dictadura, las AA VV desarrollaron una importante movilización ciudadana a partir de reivindicaciones urbanas y de demandas de democracia local participativa. En los últimos años, en el marco democrático actual, se han reactivado. Publican una excelente revista, El CARRER, es decir La Calle, en catalán.

MACBA Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona. En pleno Raval, obra del arquitecto Richard Maier. Además de exposiciones y otras actividades culturales que le son propias se ha convertido en un lugar de agitación de ideas críticas y radicales. Edificio frígido, proyectado sin programa, inadecuado como equipamiento cultural moderno, pero que una innovadora dirección lo ha convertido en una referencia

cultural. A pesar suyo el edificio ha contribuido a generar un interesante espacio público multicultural en su entorno.

Bibliografía

Amendola, Giandomenico. *La Ciudad Postmoderna*, Celeste Ed, Madrid, 2000.

Ascher, François. Nuevos principios del urbanismo, Alianza Ed, Madrid 2003

Bohigas, Oriol. *La reconsideración moral de la arquitectura y de la ciudad.* Ed. Electa, Barcelona2004

Borja, Jordi *La ciudad Conquistada*. Alianza Editorial, Madrid, 2003

Borja, Jordi y Muxí, Zaida (eds) Urbanismo en el siglo XXI. Bilbao, Madrid, Valencia y Barcelona. Ediciones UPC, ETSAB, Barcelona 2004

Borja, Jordi; Muxí, Zaida: *L'Espai pùblic: ciutat i ciutadanía*, Diputación Provincial de Barcelona 2001, Edición castellana Ed. Electa, Barcelona 2003

Busquets, Joan. *Barcelona.* Barcelona, Ediciones del Serbal, 2004

Ingersoll, Richard. *Tres tesis sobre la ciudad*. Revista de Occidente nº 185. Madrid 1996. Marcelloni, Maurizio "La Metamorfosi di Roma", En: URBANISTICA n.116/2001

Sorkin, Michel. *Variation on a Theme Park. The New American City and the End of Public Space,*Hill and Wang,Nueva York, 1992 (Versión española, G.Gili, Barcelona 2004)

"Urban Investigations: Barcelona Forum 2004" En: *Domus n.* 866, pp. 26-47, Milano, Enero 2004

"Forum 2004 à Barcelona" En: *D'Architectures* n. 139, pp.60-67 Agosto/ Septiembre 2004.

Estas dos referencias se refieren a los dosiers publicados por dos prestigiosas revistas citadas y que tratan exclusivamente de la Barcelona actual a partir de la operación Forum 2004. El primero se publica en inglés e italiano y el segundo en francés. Más recientemente la revista AREA ha publicado un extenso dossier, más crítico, sobre el urbanismo barcelonés.

Anexo VII Ciudad y barrios: los territorios de la vida ciudadana.*

1. El crepúsculo del consenso ciudadano: la fecha fatídica del 2004.

El Forum mundial de las culturas (2004) es indiscutiblemente un punto de inflexión en la relación de los ciudadanos y el Ayuntamiento. Es paradoxal que los responsables municipales se preocupen tanto del civismo o manca de civismo y en cambio sean tan autistas en su relación con los ciudadanos. Por cierto, una falta de civismo mucho más grave que la que quieren combatir con el juego sucio, demagógico e inoperante de la reciente ordenanza.

No es ahora necesario insistir en el fracaso político y cultural del Forum del año 2004. Una vez más se repitió aquello de que la repetición de un gran acontecimiento frecuentemente se convierte en una farsa. **Un proyecto urbanístico** valiente pero muy discutible en sus aspectos formales, que fue percibido como una operación extraña en la ciudad, al servicio de congresistas, turistas e inversionistas. Y sobretodo destinado a valorizar la zona de Diagonal mar y su entorno. Es cierto que cualquier actuación pública de mejora de la cualidad urbana genera dinámicas especulativas. El problema no es este, sino la incapacidad del gobierno municipal de demostrar que recuperará una gran parte de las plusvalías creadas y que repercutirán positivamente en el entorno.

Tampoco el sobre publicitado **Forum-festival** contribuyó a mejorar una imagen que nació entre la perplejidad y el escepticismo. Un acontecimiento más orientado al ocio y al espectáculo que a la cultura, grandilocuente en sus enunciados, confuso por la mezcla de contenidos heterogéneos, pésimamente gestionada hasta provocar la irritación generalizada.

En este paisaje el valor indudable del conjunto de los **Diálogos** o de algunos espectáculos o exposiciones quedaba difuminado por la contaminación contextual. Un ejemplo que nos puede interesar directamente es el de los diálogos sobre la ciudad o sobre los derechos emergentes por parte de personalidades progresistas de primera magnitud o la presentación de experiencias importantes de resistencia popular en zonas urbanas de todo el mundo por parte de sus protagonistas. Uno sentía que a pesar de su valor intrínseco parecían actos realizados en otra galaxia. De repente uno vivía una sensación de extrañeza como si todo aquello fuese ficticio. Y entonces el mejor discurso se convertía en retórica, la crítica radical perdía su fuerza debido a la impunidad ambiental que lo permitía todo. Como si hubiéramos organizado un seminario sobre las luchas campesinas del siglo XVII o los inicios del movimiento obrero en el siglo XIX en la terraza de El Corte Inglés. Seguramente de cara al futuro estos contenidos nos aportarán elementos sólidos para construir discursos analíticos y propositivos alternativos. En el Forum, delante del mar, los discursos se volvían líquidos.

Dos indicios bastante significativos del divorcio entre el Forum y la ciudadanía. Uno: el silencio primero y después la discreta dimisión de los miembros de la "comisión de sabios" que teóricamente habían de orientar intelectualmente el Forum y que lo dejaron correr antes de su inicio. El otro: la negativa de la Federación de

* Los anexos 7 y 8 corresponden a dos artículos del autor publicados en Quaderns de Carrer nº 1 (2006) y La Veu del Carrer nº 100 (2007)

Asociación de Vecinos de Barcelona a participar en la organización de cualquier actividad pues consideraban que la dirección del Forum excluía a la ciudadanía.
El Forum mundial de las culturas fue el momento en el que se escenificó la rotura del consenso ciudadano que se había establecido a partir de las primeras elecciones municipales, en el año 1979. Pero, el consenso se había forjado en los años 70 y la rotura tenía sus causes en la nueva orientación de las políticas urbanas que se fue consolidando en los años 90.

2. De la construcción del consenso al renacimiento de la conflictividad urbana.

El consenso ciudadano en que se apoyaron las políticas urbanas desde la transición hasta los Juegos Olímpicos tenía unas bases que se desarrollaron en la década anterior, de finales de los sesenta en las elecciones municipales democráticas del 1979. Progresivamente se produjo una confluencia entre los movimientos vecinales, la crítica y las propuestas de los sectores profesionales y culturales ciudadanos y los objetivos de las fuerzas políticas opositoras.
La lucha "por unos ayuntamientos democráticos" construyó un discurso reivindicativo y propositivo que incluía las actuaciones urbanísticas y sociales en los barrios, la descentralización y la participación ciudadana y un proyecto de ciudad integradora. Un discurso arraigado que permitió pasar sin contradicciones de los programas de barrios a los grandes proyectos del 92.
Pero después de los JJ.OO. vivimos la paradoja de una ciudad más rica, atractiva para los inversores de todo tipo y un Ayuntamiento más pobre, endeudado y que se encontraba con una ciudad que precisamente por disponer de una oferta de cualidad resultaba más cara de mantener. Un Ayuntamiento que en los años posteriores al 92 sufrió también un proceso poco espectacular pero continuo de "descapitalización intelectual", que se aceleró con la dimisión del Alcalde Maragall el 1997.
En el año 1994 con la exposición "new projects" ya se anunció la nueva política urbana: el urbanismo de los "negocios" había de servir para financiar el urbanismo ciudadano al cual teóricamente no se renunciaba. En la práctica este "nuevo urbanismo" que ejemplificó la operación "Diagonal Mar", ha resultado el que ha marcado la última década de política municipal. y el que ha generado una reactivación de la conflictividad urbana. Diversos factores, no solamente la concepción o la gestión de los grandes proyectos han incidido en esta renovada conflictividad. Citemos dos, especialmente relevantes.
En primer lugar los efectos perversos de los éxitos de la década anterior y la respuesta insuficiente del post 92. La mejora de la ciudad, de sus espacios públicos y de sus equipamientos, de la oferta cultural y de ocio, el prestigio adquirido, multiplicaron los precios del suelo y de la vivienda y redujeron las posibilidades de los sectores de bajos ingresos y más en general de los jóvenes de quedar en la ciudad estricta, es decir en el término municipal.
Ha faltado una política previsora de urbanismo y vivienda, una cultura pública de recuperación de les plusvalías urbanas, una priorización de las nuevas centralidades que no se limitara a las zonas más favorables a les inversiones en oficinas y viviendas de nivel medio-alto. Las políticas urbanas post 92 han dado frecuentemente una imagen casi obscena de estar pensadas para hacer una ciudad para ricos o aspirantes a serlo. Y han reducido la percepción de otras políticas, sociales, culturales, de urbanismo en algunos distritos (como Nou Barris o Sant Andreu) que han mantenido los valores y objetivos de los 80.

En segundo lugar en este período emerge una sociedad urbana: postindustrial, orientada hacia las actividades de servicios, que valora el ocio y la cultura, que ha conseguido niveles de bienestar relativamente altos pero precarios. Vivienda y trabajo o no son accesibles o no corresponden a las expectativas de amplios sectores de la población. La inmigración genera tensiones culturales o de convivencia y competencia (más en el ámbito del consumo que de la producción). Los jóvenes, nacidos en los 70, no han conocido la dictadura, han desarrollado unas aspiraciones que la nova ciudad después se los niega, aunque les ofrece un espacio público que es a la vez vitrina de la que a veces no pueden tener y también escenario donde expresar revueltas primarias, anómicas.

El Ayuntamiento no solamente no supo prevenir los efectos perversos del período anterior, sino que es insensible, autista, a las nuevas contradicciones y las exaspera con sus discursos triunfalistas que parecen hacer apología de los procesos especulativos que no se saben o no se quieren regular eficazmente. Todo junto agravado por una incapacidad patológica para dialogar con los colectivos sociales y profesionales, especialmente por parte de los responsables del urbanismo.

Es en este contexto explicativo que se reactiva la conflictividad urbana, en el ámbito de los barrios y también en ámbitos transversales a los barrios, como la crítica al Forum, la reivindicación del derecho a la vivienda o contra la ordenanza del civismo. Con dos características especialmente interesantes. La primera: cada conflicto genera formes de acción y de organización innovadores, como las plataformas territoriales, la articulación con sectores intelectuales o artísticos, el uso imaginativo de nueves tecnologías, etc. La segunda: hay una correlación positiva entre la conflictividad urbana, la existencia de redes asociativas de barrio que desarrollan actividades de ocio, de reflexión y de solidaridad, además de las reivindicativas y la capacidad de elaborar propuestas alternativas a diferentes escalas.

3. Los barrios, sus ambivalencias y los buenos y malos usos políticos que se hacen.

El barrio, es fácil constatarlo, no es hoy el ámbito territorial casi exclusivo de las relaciones sociales de la mayoría de los ciudadanos. Y a menudo se ha decretado la muerte del barrio. Pero para mucha gente es el principal ámbito relacional (a diferentes escalas). Y para otros que no viven en el barrio como el territorio cotidiano de sus relaciones es, a pesar de todo, el entorno de cualidad de vida y de identidad territorial que hay que preservar y mejorar. Es aquí donde aparecen las ambivalencias.

No siempre las reacciones o reivindicaciones sociales de barrio corresponden a los valores ciudadanos de libertad, igualdad y solidaridad. Conflictos como las narcosalas, oposiciones a proyectos de vivienda social o de mezquitas o intentos abusivos de privatización del espacio público son ejemplos negativos. En otros casos aparecen resistencias culturales inmovilistas que tampoco representan una acción positiva en la vida ciudadana. Pero no son los ejemplos más frecuentes.

En la renovada vitalidad de les redes asociativas y en los actuales conflictos urbanos se manifiestan tres tipos de valores y motivaciones que conviene remarcar especialmente.

El valor del barrio como territorio de resistencia de una población que quiere mantener y mejorar su cualidad de vida, que defensa un patrimonio físico, social y cultural que le proporciona referentes e identidades, que se opone a un urbanismo orientado por el negocio inmediato y rechazado por los efectos segregadores. Una resistencia que a veces puede llevar a oponerse a cualquier cambio, pero que frecuentemente es resultado de

la incapacidad de los poderes públicos y de los actores económicos de plantear y negociar proyectos integradores.

El valor de la participación ciudadana como relación entre las instituciones y los colectivos ciudadanos, que no se confunde ni con la información de los primeros hacia los segundos y eventualmente la buena voluntad de escucharlos ni tampoco con el desarrollo de la vida asociativa o la movilización de los vecinos. La participación es una relación destinada a intervenir en el proceso de elaboración y seguimiento de los proyectos y programas, en la gestión de los equipamientos y servicios. Una relación donde inevitablemente hay momentos de conflicto y otros de cooperación, donde el dialogo transparente y la negociación entre actores diferentes pero legítimos son imprescindibles. La participación no es exclusiva del ámbito barrial, pues los espacios son tan variables como el tipo de temática a la que se refieren. Pero, sí que exige que la parte institucional corresponda a un ámbito formal de representación, decisión o gestión.

Y finalmente la renovada vitalidad asociativa ha puesto en cuestión el famoso modelo de ciudad. O mejor dicho: ha revalorizado la idea de que hace falta un proyecto de ciudad que genere las adhesiones y las ilusiones de la ciudadanía. Es de justicia destacar el importante papel de la FAVB y de las diversas plataformas territoriales que se han creado en los últimos años y que han desarrollado una importante actividad crítica y propositiva que ha tenido en la revista "El Carrer" su expresión más importante. Parece que poco a poco los sectores profesionales y sus organizaciones representativas recuperan una cierta capacidad de reflexión e iniciativa autónomas, a partir del ejemplo que han dado colectivos profesionales vinculados a movilizaciones y campañas ciudadanas (por ejemplo Can Ricart).

Si el actual gobierno municipal, limitado por su autismo, hubiera estado sensible al cambio de las actitudes ciudadanas en relación a las políticas urbanas no hubiera fracasado también justo cuando se plantea algunas iniciativas para reencontrar apoyo en la opinión pública. La Ordenanza del civismo, un ejemplo del populismo reaccionario más demagógico, el que se apoya y estimula les reacciones sociales más primarias y egoístas de una población llena de incertidumbre y de miedos, fue rechazada por la mayoría de las entidades ciudadanas y de derechos humanos. Y más recientemente otra iniciativa que parecía que solamente podía recibir adhesiones, el Plan de barrios, ha estado mal recibida por las entidades vecinales y ha despertado un interés nulo entre la ciudadanía.

4. El Plan de barrios no puede "reinventar" los barrios.

¿Cómo se entiende que una propuesta que propone 70 "barrios" y 236 "zonas estadísticas" para impulsar una gestión más cercana a los ciudadanos, garantizar un nivel básico de equipamientos y promover la convivencia y la participación ciudadanas no recoge un apoyo inmediato de las entidades ciudadanas que comparten estos objetivos? Incluso la propuesta va avalada por una comisión de expertos independientes del gobierno municipal con el apoyo de un equipo técnico del cual nadie discute la solvencia.

Es fácil de explicar: con independencia de las intenciones de sus autores el "plan de barrios" es el contrario de lo que pretende ser. En primer lugar confunde la proximidad con la fragmentación. Multiplica las divisiones del territorio y tiende a crear ámbitos donde se expresen solamente demandas atomizadas. La política municipal no se discute, excepto los aspectos particulares. Una vez más se busca la dimensión más privada de la ciudadanía.

En segundo lugar pretende crear unos espacios uniformistas y rígidos para la expresión colectiva y la participación ciudadana, sin tener en cuenta la variabilidad de los ámbitos según las temáticas, los proyectos o los equipamientos en discusión. Por tanto se pretende crear unos ámbitos inoperantes, ficticios, que crearán problemas en lugar de contribuir a resolverlos.

En tercer lugar el ayuntamiento tiene poca credibilidad en materia de participación, especialmente en los últimos años. No solamente no se han desarrollado las potencialidades de los Distritos sino que la práctica municipal reciente ha estado orientada por una progresiva arrogancia en relación al diálogo con las entidades vecinales. Si la participación se ha debilitado progresivamente en los ámbitos reconocidos formalmente, de ciudad y de distrito, fuera ilusorio confiar ahora en el valor de una división en barrios que multiplica por siete los distritos y que no tendrá interlocutores municipales con los cuales debatir y negociar.

En cuarto lugar la propuesta municipal de inventarse los "barrios", bautizarlos, establecer sus límites e incluso subdividirlos ad infinitum en unidades estadísticas mucho más pequeñas, micro barrios, también con nombre y fronteras, ha sido recibida como una voluntad expropiatoria por parte del Ayuntamiento en relación a la vida asociativa. Los barrios, desiguales en todas sus dimensiones, tanto las objetivas como las subjetivas, crean sus relaciones sociales y su tejido asociativo. La propuesta municipal se puede interpretar como un afán de desposeer a entidades vecinales y ciudadanos de aquello que les pertenece, el territorio de su cotidianidad. Y, lógicamente, han reaccionado en contra.

Finalmente, el Plan de barrios se puede considerar una operación, quizás inconsciente, para evitar el debate sobre el modelo de ciudad con la renovada expresión crítica que ha resurgido en los barrios barceloneses. Un debate cada día más inevitable.

5. Breve conclusión.

Los territorios de la ciudadanía son multidimensionales, pero tienen raíces y referentes. Son los de la cotidianidad, los diversos barrios de cada uno (en el que vivimos, el de la infancia, en los que tenemos vinculaciones sociales pasadas o presentes), los trayectos habituales, el paisaje percibido individualmente y colectivamente, las centralidades accesibles. Y también la ciudad, en su totalidad como espacio cultural y político, como historia y como proyecto de futuro. La ciudad, entendida como espacio público unifica estas dimensiones. La reducción a los barrios sería la negación de la ciudadanía, pero el hecho de no partir de esta realidad sería la exclusión de la mayoría, pues es el ámbito de la experiencia ciudadana más inmediata. El periodo de constitución del moderno movimiento asociativo barrial y ciudadano, la década que precedió a la democracia, fue caracterizada por la vinculación que se estableció entre la experiencia de vida en el entorno más inmediato y la visión crítica y alternativa del tipo de ciudad y de gobierno del cual dependía este entorno. El discurso que integraba en un todo las demandas más elementales de barrio con la exigencia de ayuntamientos democráticos y políticas urbanas al servicio del conjunto de la ciudadanía se convirtió en hegemónico en pocos años y fue asumido por las nacientes fuerzas democráticas.

El reto actual no es muy diferente. El modelo de ciudad vigente una vez agotadas sus potencialidades de progreso se ha ido pervirtiendo a favor de políticas subordinadas al mercado de dinero y del miedo. Y a la perversión del modelo se ha añadido la perversión del modo de gobernar la ciudad. El resultado es la crisis de confianza tanto en el modelo como en el tipo de gobierno que lo representa. El reto que tenemos hoy delante es la obligación de progresar a la vez en la resistencia social en los territorios y en el discurso crítico

sobre el modelo de ciudad y de gobierno hasta definir un proyecto político ciudadano alternativo, diferenciado inicialmente de todas las fuerzas políticas institucionales, pero abiertos al diálogo con ellas para influirlas y conseguir que sectores de la política formal lo asuman. Si para el gobierno municipal el barrio es un punto de llegada de su política ficción, para el movimiento ciudadano democrático es un punto de partida para construir una alternativa política y un modelo de ciudad más integrador.

Anexo VIII La ciudad y la revolución... urbana

Una revolución sin revolucionarios

Barcelona es una ciudad vinculada a la revolución. Hobsbawm, el gran historiador inglés, ya la definió como la ciudad europea contemporánea más predispuesta a la revuelta popular. Fue apodada "la rosa de fuego" a inicios del siglo XX, periodo marcado por el anarquismo. Entre la primera y la segunda guerra mundial la ciudad vivió todas las políticas transformadores posibles: la "gran Barcelona" de la burguesía más o menos ilustrada hegemónica en la Mancomunidad, los intentos de formular y ejecutar políticas de cariz socialdemócrata de la Generalitat de 1931 y finalmente la política urbana del periodo revolucionario de 1936, que se expresó especialmente con la municipalización del suelo urbano y la colectivización del sector de la construcción.

Sería excesivo hablar ahora de revolución en el sentido social y político que acabamos de mencionar. Pero hay otros tipos de revolución. Revolución científica, tecnológica, económica, demográfica, cultural, etc. No es abusivo utilizar el término de "revolución": implica siempre un cambio que va más allá de su campo específico, cualquier revolución tiene efectos sobre los otros niveles de la vida social y supone un cambio de paradigma para interpretar la realidad y por tanto para orientar las dinámicas existentes y las transformaciones deseables. Y cualquiera más: la revolución, del tipo que sea, incluye o genera expectativas de progreso para todos, se presenta como un avance democrático y en ciertos aspectos socializadores.

Hoy se habla de "revolución urbana". El término no es exagerado, pues no es trata solamente de la progresiva concentración de la población a les áreas urbanas. Se modifica el modelo de ocupación del territorio que no solamente es concentrado, también es disperso y genera formas de urbanización difusa. Se configuran regiones urbanas o zonas de urbanización de alta intensidad que sería abusivo considerarles en su conjunto una gran ciudad. El discurso sobre la revolución urbana a menudo ha sido triunfalista: movilidades y centralidades al abasto de todos, más oportunidades de acceso y de elección respecto al trabajo, la educación, la cultura, el ocio, las relaciones sociales; más contacto con la naturaleza; más posibilidades de participación política gracias a la socialización de nuevas tecnologías; y, en general, más autonomía, más libertad y más cualidad de vida para el individuo.

La realidad es muy diferente. A escala territorial nos encontramos con segregación y desigualdades sociales. La diversidad de elecciones posibles y la más grande autonomía individual es un mito para mucha gente. El mercado que domina el suelo y la construcción se conjugan con las debilidades de las políticas públicas locales y determinan un urbanismo caracterizado por la especulación y la corrupción. La lógica del capital financiero global impone un discurso de la competitividad que tiende a destruir el capital fijo local, el patrimonio físico, económico y socio-cultural. La multiplicación de los organismos públicos y la fragmentación de los territorios produce opacidad política de las decisiones y reduce la participación política y la democracia ciudadana a un juego teatral inoperante o a una conflictividad asimétrica, es decir a la no correspondencia entre las políticas urbanas reales, las oposiciones sociales y los ámbitos de relación entre instituciones y movimientos ciudadanos.

Es decir, la revolución urbana es una realidad pero las esperanzas que suscita se convierten en frustraciones. O tal vez hay que decir que muy a menudo se percibe más la contra-revolución impulsada por la alianza

impía entre actores económicos (propietarios de suelo, promotores y constructores y grupos inversores) y actores políticos (locales y/o nacionales). Los movimientos ciudadanos de oposición o resistencia, a menudo valiosos pues comportan fermentos destinados a realizar las esperanzas de la revolución urbana, son por ahora febles o dispersos, centrados en ámbitos y demandas muy locales, a menudo más de oposición (el aquí no) que de alternativa, incluso en algunos casos más motivados por la defensa de posiciones adquiridas que orientadas por una concepción democrática del conjunto de la ciudad-región urbana. De momento hay más revolución que revolucionarios. I sin revolucionarios es inevitable que la revolución derive en contra-revolución.

Barcelona: la ciudad que se hace y se deshace

Los aproximadamente veinte años comprendidos entre mediados de los 70 y mediados de los 90 marcaron la cultura ciudadana, política i urbanística. No hay que insistir en aquello que es tan conocido. Emergencia de movimientos críticos y reivindicativos en los barrios populares y en sectores profesionales e intelectuales. Denuncia de un urbanismo al servicio de los negocios inmediatos que limitaba la actuación en los barrios populares a construcción de vivienda de baja cualidad, sin urbanización, ni espacios públicos ni equipamientos. Reivindicación de la democracia con participación ciudadana en el ámbito local. Sobre estas bases los partidos políticos que ganaron las elecciones a partir de 1979 llevaron a término políticas que en gran parte recogían las demandas formuladas en los años anteriores.

En los años 80 predominó una política de "hacer ciudad y ciudadanía" y la dialéctica entre políticas públicas y movimientos ciudadanos, con limitaciones, predominó sobre otras dinámicas más propias del capitalismo especulativo. O tal vez es que este esperaba que se creyeran las condiciones más favorables. El urbanismo de cualidad del periodo las va creó. Hay que decir que en estos años ya aparecieron indicios de que otras estrategias, más negativas para la ciudadanía, estaban presentes en las políticas urbanas. Por ejemplo la falta de una política de reservas de suelo y de vivienda con excepción del inicio de algunas actuaciones de rehabilitación urbana en el centro histórico y en algunos barrios y polígonos marginales. Una omisión local que completaba el gobierno autonómico con una política de infraestructuras viarias que permitía la urbanización especulativa y dispersa de la región. O la disolución del área metropolitana sustituida por un conjunto de organismos de servicios especializados (como los transportes o los residuos) y de entidades inoperantes y fantasmagóricas (los consejos comarcales). Es decir, un marco territorial políticamente fragmentado que no hacía posible un planeamiento ordenado del conjunto de la región urbana. O la progresiva dominación de la arquitectura "singular" que en los años 90 tenderá a imponerse sobre el urbanismo ciudadano.

Como es sabido en la última década se produce una progresiva degeneración del urbanismo municipal que se expresa brutalmente en las operaciones Diagonal mar y Forum: no se hace ciudad, se deshace. Este modelo se ha querido repetir en otras zonas de la ciudad, como en la punta opuesta de la Diagonal. Hay operaciones que mantienen un planteamiento teórico de urbanismo ciudadano como el 22@ pero en su ejecución tienden a menudo a la venta de parcelas de ciudad al mejor postor, si hace falta sacrificando la coherencia morfológica, la cualidad del espacio público, la vivienda popular o la integración del patrimonio arquitectónico industrial. La ciudad globalizada se entiende como un conjunto de enclaves para negocios y ocios y para una compensación mal entendida se pretende servir a los residentes una ciudad sin ton ni son,

condenada al aburrimiento. Por ejemplo la contaminación acústica de la circulación es vitalidad urbana pero la música es ruido condenable, excepto en las zonas de ocio para turistas. Véase el comportamiento errático y cobarde del Ayuntamiento en el caso de La Paloma. En nombre de la participación se aprobó un "Plan de barrios" que si no fuera un despropósito por su inoportunidad e inoperancia se debería interpretar como un plan para desarticular los movimientos ciudadanos críticos y con capacidad de plantear alternativas y substituirlos por la relación clientelar con núcleos reducidos de vecinos que planteen demandas estrictamente localistas.

Probablemente todos estos comportamientos u omisiones obedecen a motivos debilidades diferentes. Pero tienen una lógica de la cual los protagonistas no siempre son conscientes. Es la lógica de la contrarrevolución urbana.

Esta lógica, que frustra las esperanzas de la revolución urbana, se basa en la convergencia de tres dinámicas y tres tipos de actores. La dinámica del mercado, la del miedo y la de la distinción. Impulsada por tres tipos de actores: los propietarios/promotores/constructores, la "clase política" y los profesionales a medio camino entre el divismo y la prostitución.

La falta de una política de vivienda y de suelo por parte de las diferentes Administraciones ha sido una aceptación tácita de la segregación social, de reservar las áreas de más cualidad urbana a los grupos de ingresos altos o medios, y de imponer un modelo de ocupación del territorio insostenible e injusto pero que maximizaba los beneficios privados. El proyecto de ley de "derecho a la vivienda" y otros ejemplos de legislación europea (británica, francesa, holandesa, sueca, etc.) han demostrado las posibilidades que ofrece la legislación urbanística y el planeamiento: recuperación de las plus-valías urbanas, fijar cuotas de vivienda social y protegida, priorizar los crecimientos compactos y de continuidad respecto los tejidos consolidados, etc. Es decir, se trata de una omisión culpable.

La fragmentación del área metropolitana primero por iniciativa del gobierno de CiU (con la complicidad de la mayoría de los responsables locales socialistas) primero ha sido seguida de las dificultades aparentemente insuperables con que se ha encontrado el gobierno "tripartito" de crear un marco de planeamiento y de gestión territorial en el ámbito regional, unas dificultades procedentes de los intereses de clase política de sus miembros. La fragmentación favorece las alianzas impías con los agentes privados a costa de admitir crecimientos abusivos, socialmente segregadores y malversadores del territorio.

El divismo y la sumisión de una gran parte de los profesionales, que trabajan para el sector público o privado, es doblemente funcional. Por una parte legitima el conjunto de las operaciones, por otra distrae la atención de la opinión pública mediante una arquitectura aparatosa. Un ejemplo es la presentación del ambicioso proyecto de Sant Andreu-Sagrera (estación de AVE): el alcalde (predecesor del actual) lo convirtió en un show arquitectónico pues se limitó a ir a presentar la maqueta del proyecto de estación de Ghery y a la intervención cortesana de éste. El trato del conjunto de les 300 ha., objeto del proyecto, se dejó fuera.

Los casos de Diagonal mar y de la zona Forum son tan obvios que no hacen falta muchas explicaciones. Representan el sumum del urbanismo "contrarrevolucionario", lo cual no quiere decir que con el tiempo estos enclaves no se puedan recuperar par un uso, ciudadano, pero costará, en todos los sentidos de la palabra. El 22@ es más interesante pues es una zona en transformación donde se expresan todas las contradicciones y donde diversas opciones son todavía posibles. Por lo tanto, también es, la zona donde la

conflictividad urbana es más articulada y donde se expresan no solamente resistencias, sino también alternativas. Can Ricart es probablemente la expresión concentrada de esa conflictividad. Nos encontramos con un propietario-promotor que quiere obtener el máximo beneficio inmediato al margen de cualquier valor ciudadano. Un ayuntamiento que por ignorancia, debilidad y tal vez algún interés difícil de percibir ahora le hace costado. Frente a ése se articula un movimiento socio-cultural de defensa del patrimonio físico, de la memoria colectiva, de la identidad diferenciadora del barrio. Y que es capaz de presentar alternativas urbanísticas y económicas viables.
Esta contrarrevolución urbana es el producto de tres dinámicas que ya hemos citado: el mercado, el miedo y la distinción. En el marco de la democracia política estos mecanismos se instrumentan apoyados en un "populismo reaccionario".

Sobre los usos del populismo reaccionario por parte de gobiernos débiles

La sumisión a la lógica del mercado por parte de los gobiernos locales, de nuestros ayuntamientos, no es solamente una inevitable adecuación al marco legal y económico, tampoco es en muchos casos una forma de disfrazar la corrupción, ni siquiera una opción ideológica. Es también una señal de debilidad, la incapacidad de utilizar mecanismos legales o de inventar fórmulas para imponer a los actores privados y a ellos mismos condiciones que vayan en el sentido de las potencialidades positivas de la revolución urbana. El discurso de la competitividad, de la modernidad, del crecimiento, sea cual sea el coste, es una banal justificación para abandonar progresivamente los procesos urbanizadores en manos de los actores privados. Hay que decir que estos actores hoy son fuertes: entre 1990 y 2000 más del 50% del suelo urbanizable ha sido adquirido por bancos y cajas.

Uno de los máximos dirigentes de la Caixa, por ejemplo, argumentaba que si hay un público que quiere vivir en chalet, casas adosadas o barrios cerrados, tiene que haber una oferta correspondiente y es inadmisible que en nombre de una cierta idea de ciudad las Administraciones se opongan a ello. El mercado se apoya en el miedo y el afán de distinción de demandas sociales fragmentadas, y también las estimula. El crecimiento a saltos, la segregación social, el abandono de zonas y sectores de la población, los enclaves residenciales o funcionales... todo junto supone una maximización de los beneficios privados y de las pérdidas públicas. Y en nombre del mercado las ofertas públicas y privadas se adaptan y estimulan los miedos y la distinción sociales, asumen como un progreso democrático la atomización social y confunden la integración ciudadana con el consenso pasivo, el clientelismo en relación a micro comunidades locales y la reducción de la ciudadanía al consumo urbano posible y desigual de cada uno.

El ayuntamiento de Barcelona, en los últimos meses, nos ha dado pruebas de esta perversión de la ciudadanía, de "populismo reaccionario", es decir de adaptación a las demandas sociales más egoístas, conservadoras y retrógradas. Las ordenanzas sobre la convivencia, el plan de barrios, el menosprecio hacia el patrimonio cultural e identitario de la ciudad, el afán regulador y de control sobre el espacio público y el seguidísimo respecto a las demandas "securitarias", excluyentes y privatistas (ejemplo: La Paloma) son ejemplos de este patético populismo reaccionario. El descargo del gobierno de la ciudad se puede argumentar que actúan de bona fe, que así creen servir a los ciudadanos y que pretenden mejorar la cualidad de vida de la ciudad. Tal vez sí, pero se trata de una ignorancia culpable, pues hay pruebas y argumentos suficientes para demostrar que adaptarse a las demandas sociales de miedo y de distinción da lugar a unas

políticas que se oponen a la integración ciudadana, a la creatividad cultural, a la vitalidad de la vida urbana y al desarrollo de dinámicas constructoras de ciudad y de ciudadanía.

Referencias bibliográficas

Ascher, François: Nuevos principios del urbanismo (Alianza 2003).

Bohigas, Oriol: Reconsideración moral de l'arquitectura i la ciudad (Electa 2005).

Busquets, Joan: La construcción urbanística de una ciudad compacta (Ed del Serbal 2004).

Capel, Horacio: El modelo Barcelona, un examen crítico (Ed del Serbal, 2005).

Marshall, Tim: Transforming Barcelona (Routledge 2004).

La colección de Quaderns de gestión -Modelo Barcelona (Edita Aula Barcelona-CIDOB)

Jordi Borja: Revolución y contrarrevolución en la ciudad global (Introducción al libro Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura, autores David Harvey y Neil Smith, Ed. Macba-Universitat Autònoma de Barcelona, 2005)

Ciudad y convivencia (Quaderns El Carrer, nº 1, 2006).

Urbanisme i ciutadania (a la Revista Barcelona, Metròpolis mediterrània, 2006);

El futuro de la ciudad tiene un corazón antiguo (Catálogo de la exposición Quorum, Institut de Cultura de Barcelona 2005);

Barcelona, ciudad del deseo y efectos indeseables (en Urbanismo en el siglo XXI, UPC 2003), en col. Zaida Muxí, Manuel Herce y Josep Mª Montaner.

CAPÍTULO VI: Ciudadanía y exclusión

Introducción

La **ciudadanía** es un status, es decir un conjunto de derechos y deberes, que se atribuía históricamente a todas las personas consideradas "vecinos" del lugar o miembros de la comunidad local y que cuando se consolidaron los Estados nación se identificó con la "nacionalidad". Los no ciudadanos, forasteros o transeúntes antes, extranjeros luego, se les podían reconocer discrecionalmente algunos derechos, civiles y socioeconómicos, casi nunca políticos. El ejercicio de la ciudadanía se expresa principalmente en el espacio público entendido en sentido amplio, el espacio público de la ciudad, el comunicacional y el de la participación y representación políticas.

En los capítulos anteriores hemos expuesto como **las pautas de urbanización** dominantes en las últimas décadas han empobrecido el espacio público, predominan los espacios lacónicos, la segregación social, la fragmentación física, la inadecuación entre las instituciones políticas locales y los procesos y problemáticas territoriales lo cual conlleva la crisis del espacio físico, comunicacional y político ciudadanos. Emergen de las múltiples formas de exclusión o de **déficit de ciudadanía** que afectan a una gran diversidad de grupos sociales como son los niños, la gente mayor, las mujeres, los desocupados, los que viven en áreas marginales o no integradas al tejido urbano denso y polivalente, etc. Actúan diversos tipos de factores: el efecto escala de la urbanización metropolitana que multiplica los efectos de la desigualdad social y reduce el salario indirecto, las nuevas fracturas sociales derivadas de la precarización del trabajo y la debilidad o inexistencia de estructuras socio-políticas o equivalentes (religiosas, étnicas, etc) integradoras.

En este capítulo exponemos dos tipos de **exclusión** que resultan especialmente novedosas y visibles y que por otra parte dan lugar a percepciones colectivas perversas. Una forma de exclusión está vinculada a la **ideología del miedo** que contribuye a la miseria del espacio público. Es la obsesión por la **seguridad** estimulada por poderes económicos y mediáticos y que se presta al peor de los populismos reaccionarios por parte de diversas fuerzas políticas. El otro aspecto de la exclusión afecta a una parte importante de las clases trabajadoras, a la mal llamada **inmigración**, los residentes de origen inmigrante, verdadero

ejército de reserva de mano de obra. Se les asigna un status estigmatizador, sin derechos políticos siempre y sin gran parte de los otros derechos en muchos casos.

Hay una relación entre el espacio público y la inmigración. En una entrevista televisiva la periodista me preguntó de entrada: "¿Considera usted que la presencia de los inmigrantes en el espacio público genera inseguridad en nuestras ciudades?". Mi respuesta espontánea fue "Si estar presentes en el espacio público genera mucha inseguridad en los inmigrantes, son rechazados socialmente en unos casos y perseguidos por las fuerzas policiales como sospechosos a priori en otros, nunca se sienten totalmente en regla, son víctimas casi siempre, y solo una ínfima minoría son victimarios".

Parece lógico introducir primero una cuestión previa: la relación entre el gobierno de la ciudad y el ejercicio de la ciudadanía. Con independencia de que el status de ciudadano lo otorga el Estado es el **gobierno local** que en la práctica cotidiana facilita o dificulta el ejercicio de los derechos vinculados a la ciudadanía. Originariamente la ciudadanía la otorgaba el municipio y cumplía funciones que hacían posible su ejercicio: protección del exterior, regulación de la convivencia en el espacio público, reforzamiento de la identidad de la comunidad (por ejemplo las fiestas locales), servicios básicos de policía, prevención y acción contra el fuego y otros incidentes, distribución del agua y eliminación de residuos, promoción del intercambio y de la producción de excedentes, atención de carácter social (pobres, enfermos, transeúntes), etc…

El gobierno local ha mantenido su legitimidad histórica como representante próximo de la comunidad. Se le ha catalogado de nexo entre la institucionalidad política y la "sociedad civil" o incluso parte de ésta. En muchos casos ha aparecido más como un organismo protector y prestador de servicios que represor. La identificación entre sociedad y gobiernos locales es mucho más fuerte que la que se da entre la ciudadanía y el Estado. Como dijo Dahrendorf "el Estado es frígido y la ciudad es caliente" (citado por el autor en La ciudad conquistada).

Los estudios sobre valores e identificación de los ciudadanos con los territorios y las instituciones expresan la dominancia del nivel local. Por ejemplo el World Values Survey nos dice que en la Europa del sureste (incluye España) el 64% de la población se identifica en primer lugar con la localidad o la región y solo el 23% con el Estado-nación. En el caso de España otra encuesta nos dice que el 42% se identifica con la ciudad en que nació o en la que vive (a partes iguales) y el 32% con Catalunya mientras que únicamente el 14% cita España como territorio principal de identificación. Estos datos proceden del estudio

dirigido por Manuel Castells: La crisis de legitimidad política: un análisis comparativo (Ed. UOC, 2003).

En las últimas dos décadas sin embargo los gobiernos locales han recibido una multiplicidad de demandas sociales sin que aumentaran sus competencias efectivas y sus recurso, lo cual les ha llevado a la impotencia y al endeudamiento. Su reacción ha sido cambiar su objetivo prioritario: la acción social y cultural ha sido subordinada a la actuación urbanística-inmobiliaria de viviendas promovidas en mercados "libres" y a la promoción de la actividad económica mediante infraestructuras, parques empresariales, facilidades fiscales y urbanísticas, ferias y congresos, eventos mediáticos y arquitecturas ostentosas, etc. Los ciudadanos se han convertido en clientes-electores y solamente los que poseen un nivel de solvencia suficiente pueden ejercer de facto sus derechos ciudadanos. Gradualmente también el gobierno local se aleja de los ciudadanos de bajos ingresos mientras que la población de origen inmigrante está excluida, formal y materialmente, de la ciudadanía.

La ideología del miedo y la obsesión securitaria con sus efectos negativos sobre el espacio público ha resultado muy funcional a esta regresión antidemocrática. El interés de los urbanizadores es promover desarrollos urbanos fragmentados, discontinuos respecto el tejido urbano, en los que el bajo precio del suelo (no se cuentan los costes sociales y ambientales se combina con el afán de "distinción" y "protección" (aparentes) de las futuros clientes. Mientras que en la ciudad compacta la obsesión securitaria empuja a una parte de los sectores medios y altos a salir de ella (los futuros clientes citados) mientras que el resto tienden a dejar el espacio público a sectores pobres o de bajos ingresos, jóvenes e inmigrantes, es decir población sospechosa para los ciudadanos bien aposentados, los cuales reclaman no calidad de este espacio sino presencia policial permanente. La ciudad asustada (según afortunada expresión de Gemma Galdón, citada en el capítulo siguiente) genera ciudadanos atomizados que reclaman el máximo control social y favorecen la instalación de la represión preventiva sobre los colectivos demandantes. El espacio público pierde gradualmente su función convivencial, integradora, expresiva de las aspiraciones de la ciudadanía y del ejercicio o reivindicación de sus derechos.

En este capítulo exponemos dos subcapítulos sobre los dos temas citados: inmigración y seguridad y su relación con el espacio público y el ejercicio de la ciudadanía. Lo completamos con los Anexos 9, 10, 11, 12 y 13. Como en otras partes de este trabajo nos

referimos indistintamente al ámbito español y europeo en unos casos y al latinoamericano en otros.

Finalmente incluimos el anexo 14 sobre Los derechos ciudadanos y la participación ciudadana como conclusión y respuesta a las problemáticas expuestas previamente. Este texto fue redactado por el autor y debatido y aprobado en un encuentro a puerta cerrada en el que participaron un conjunto de personalidades internacionales.

I. INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA POLÍTICA EN EUROPA

Introducción

La ciudadanía se enfronta hoy a un doble reto. Por un lado hay factores que ponen en cuestión los contenidos de la ciudadanía adquirida. Por otro lado, los nuevos fenómenos plantean la necesidad de ampliar los contenidos y renovar el concepto de ciudadanía.

Entre los factores que cuestionan la ciudadanía los más importantes son los que resultan de la crisis de los Estados de bienestar y del aumento persistente de paro. En los países europeos una parte creciente de la población pierde progresivamente sus atributos de ciudadanía: no vota, no tiene trabajo, vive en zonas marginales, se siente excluida de las instituciones, no está conectada con el progreso de les redes de comunicación, de manera que se genera un "out", que es peor que estar “abajo”. Esta situación se agrava porque entre los ciudadanos con posibilidad de ejercer "sus derechos" el temor a quedar fuera estimula los comportamientos corporativos insolidarios, la intolerancia, la xenofobia. Hay que añadir que una parte significativa de la población no pierde la ciudadanía porque nunca la ha tenido: son los extranjeros: muchos ilegales (total o parcialmente, por ejemplo, los que pueden residir pero no trabajar); otros legales, pero con derechos limitados (especialmente los derechos políticos).

Uno de los factores que inciden en una ampliación del concepto de ciudadanía hay que destacar el acceso a ésta de los "no-nacionales", es decir, "no comunitarios", bien a través del acceso a la nacionalidad o a la multinacionalidad, o mediante la separación entre ciudadanía y nacionalidad. Nuestra propuesta es distinguir la nacionalidad de la ciudadanía.

1. Políticas de los Estados europeos y derechos ciudadanos de los inmigrantes.

Les políticas específicas cara a la población inmigrada tienen una larga tradición en muchos países europeos y no son en su conjunto objeto de este libro. Nos referimos a políticas a dos tipos:

A) Políticas de control en la frontera, de visados, de permisos de residencia y/o de trabajo, de control policial, de limitación de derechos políticos, sindicales y sociales, y también limitación del derecho de cambiar de residencia o de viajar, etc. Estas políticas son siempre discriminatorias, es decir representan una capitis diminutio en relación a los ciudadanos que tienen la nacionalidad del país donde residen.

B) Políticas destinadas a favorecer la integración social y cultural, el acceso a la formación profesional, a la educación (por ej. enseñanza del idioma) y a la vivienda, a combatir el racismo y la xenofobia (por ej. garantizar la presencia de agentes públicos de origen inmigrado en los servicios que más se relacionen con esta población, sociales, de policía, maestros, etc.). Estas políticas pueden priorizar la completa integración (nacionalización, aceptación total de la cultura y de la lengua del país de acogida, dispersión en el territorio, etc.) u optar por la multiculturalidad y de facto la segregación relativa (favoreciendo la creación de barrios "étnicos", el uso de la lengua y la religión propias, el asociacionismo, etc.)

Si bien se puede considerar que la línea "integradora" está representada sobretodo por la política y la cultura del Estado francés y la línea "multicultural" corresponde más a la tradición anglosajona, en la práctica coexisten en todos los países europeos políticas de los dos tipos, de iure o de facto. Por ejemplo la policía alemana practica una acción integradora en los campos sociales y económicos y es fuertemente discriminatoria en el campo político: el derecho de sangre predomina sobre el derecho de residencia y consecuentemente el acceso a la nacionalidad y a los derechos políticos está muy limitado).

Pero hay un elemento común en todas las políticas europeas respecto a la población "inmigrada no comunitaria": la exclusión política.
Los derechos de asociación y de manifestación a menudo están limitados, los derechos de ser elegido y de voto en elecciones políticas están siempre excluidos (excepto, en algunos países, la participación en les elecciones locales, como veremos más adelante).

En resumen, en los países de la Unión europea se practican de forma sistemática y contradictoria dos políticas. Una de aceptar la inmigración, de favorecer su integración, de llevar a término incluso las políticas de "acción positiva" que pueden provocar reacciones de rechazo de los autóctonos. Y otra, de limitación de derechos, de control policial, de negación de derechos políticos básicos, que no solamente son contrarias a los derechos humanos asumidos en nuestra cultura sino que también hacen mas difícil la integración y estimulan las actitudes xenófobas o racistas.

2. Ciudadanía europea e Inmigración.

Con el desarrollo de la Unión Europea la situación se ha complicado todavía más. Actualmente en cualquier país i ciudad grande de la Unión europea nos encontramos con 5 situaciones diferentes desde el punto de vista de la ciudadanía, es decir de los derechos y deberes de los residentes.

A) Los residentes "nacionales", es decir que tienen la nacionalidad del país i por tanto plenitud de derechos y deberes en el marco de la constitución y de las leyes del país, así como de la normativa europea aplicable.

B) Los residentes de la Unión europea, a pesar del tratado europeo que proclama la igualdad de derechos o deberes, entre los cuales los de residencia, trabajo, circulación, etc. estos derechos vienen después limitados por les legislaciones nacionales (por ej. El acceso a determinadas profesiones o funciones públicas, a los servicios sociales o a la vivienda de promoción pública). Pero, sobretodo, disponen de derechos políticos muy limitados: solamente pueden votar o ser votados en las elecciones locales y europeas. Y todavía los Estados en la práctica reducen este derecho, bien por la vía burocrática (plazo de inscripción en el censo electoral) o incluso la vía legal (por ejemplo en Francia: pueden votar y ser elegidos para cargos municipales pero no ser alcaldes, la "justificación" es que los alcaldes participan después en la elección de los senadores).

C) Los inmigrantes no comunitarios que provienen de países que por razones históricas, políticas o culturales, o fronteras, tienen una relación "especial" con el país de acogida. El caso más conocido es el del Reino Unido y los países de la Commonwealth: los originarios de estos países tienen derecho de voto a las elecciones locales y estatales. Otro caso es el de los latinoamericanos en España, que tienen más facilidades para acceder a la nacionalidad (con doble nacionalidad).

D) Los inmigrantes no comunitarios. En este caso la regla general es la exclusión de derechos políticos electorales, ni derecho de voto ni a ser elegido. Solamente algunos países, Holanda, Irlanda, los 4 países escandinavos, atribuyen el derecho de voto a las elecciones locales a los inmigrantes con residencia legal consolidada (en general 3 años).

E) Los inmigrantes sin residencia legal. En este caso la cuestión es como acceder a la residencia legal que hasta ahora ha dependido exclusivamente de la legislación y las políticas de cada Estado.

Nos encontramos, pues, ante una situación doblemente compleja. Desde un punto de vista "institucional" la regulación y gestión de los derechos y deberes de la población inmigrada depende de tres niveles institucionales: europeo, estatal y local (municipal o en ciertos aspectos regional). Y si nos situamos en el ámbito local, objeto principal de este dossier, nos encontramos en la contradicción entre una práctica que no puede hacer ningún tipo de exclusión (por ej. empadronamiento, acceso a servicios sociales, culturales, educativos, etc.) y una población con status diferenciado.

3. Entre la nacionalización y la ciudadanía local.

Los países europeos y la Unión europea han considerado que tanto la vía de facilitar el acceso a la nacionalización como el refuerzo de la ciudadanía en el marco local son dos caminos útiles para facilitar la deseable integración de la población inmigrada legal y estable.

En algunos casos se ha preconizado la vía de la **nacionalización y de la pluralidad de nacionalidades.** Por ejemplo el Informe Pintasilgo, del nombre de la presidenta, ex jefe de gobierno de Portugal que preside un Comité nombrado por la Comisión Europea encargado de elaborar una Carta social europea y del cual formaba parte el profesor García Enterría, así como otros prestigiosos expertos europeos. Este Informe preconizaba que hacía falta favorecer la multinacionalidad de los inmigrantes, es decir conservar su nacionalidad original pero acceder a la del país de residencia, a la que se pudiera derivar de vínculos familiares (matrimonio, hijos), a la que se produjera por un cambio de residencia en el marco de la Unión europea, etc. Es una vía generosa, bien intencionada pero muy difícil de llevar a la práctica, pues supondría que todos los Estados aceptarían la multinacionalidad y se concertarían para resolver todos los problemas de adecuación constitucional y legislativa y, todavía mas complicado, que se derivaran de la necesaria adecuación de los derechos y políticas sociales y civiles, además de los estrictamente políticos.

El desarrollo de la **ciudadanía local** parece un camino más fácil, aunque muy insuficiente, puesto la interpendencia entre las políticas locales, regionales, nacionales y europeas no

justifican de ninguna manera limitar los derechos políticos al ámbito local. A pesar de ello tampoco ha hecho grandes progresos, principalmente por el temor de los responsables políticos a reacciones sociales contrarias. Lo cual cada vez se justifica menos pues en la mayoría de los países europeos occidentales más del 50 % de la población admite el voto local y entre el 30 y el 50% el voto nacional (más adelante se exponen los resultados de diversas encuestas). Oponerse a este derecho recuerda la frase de un republicano conservador estadounidense: "favorecer que los pobres vayan a votar es ser antinorteamericano".

La Unión europea en todo caso no ha podido o no ha querido aprovechar ninguna normativa en este aspecto y por tanto el derecho de voto local y otros procedimientos destinados a facilitar la participación de la población inmigrada en la vida local dependerán de la legislación de cada Estado en el primer caso o de las políticas municipales en el segundo (ver más adelante).

4. La Unión Europea no es un espacio democrático para la población no comunitaria.

El espacio de Schengen en principio crea un espacio político europeo más desarrollado en la medida que establece unas fronteras comunes entre los Estados que representan un núcleo fuerte y mayoritario de la Unión.

Pero por una parte la Unión Europea no ha regulado ningún procedimiento para desarrollar el' acceso a la ciudadanía de la población inmigrada, ni la nacionalización, ni el derecho de voto, ni el reconocimiento de las asociaciones representativas, ni la posible obligación de crear consejos consultivos y otros mecanismos de participación, ni el establecimiento de cuotas de población inmigrada en los servicios públicos.

Pero por otra parte el espacio Schengen se ha convertido un espacio con vocación de blindarse en relación a la población inmigrada. Y no nos referimos solamente al control sobre los nuevos inmigrantes, a las medidas en contra del "sin papeles", a la defensa de facto de la existencia de una población sin derechos, es decir de un ejercito de reserva disponible para ser sobre explotado. Nos referimos a los residentes legales, a los cuales se les exigen visado para regresar si han ido a pasar un tiempo en su país de origen, lo cual incluye incluso las vacaciones de los hijos, o las limitaciones a los familiares, incluso cuando son residentes en otro país de la UE.

La existencia de un importante contingente de población de origen no comunitario es un hecho común y estable en todos los países de la actual UE. Parece pues que fuera una cuestión que se debe regular en este ámbito y no dejarlo en el tercer pilar, es decir objeto de acuerdos intergubernamentales.

5. Sobre la participación de la población inmigrada en las instituciones locales.

La resistencia de los gobiernos de los Estados a reconocer los derechos políticos de los residentes legales de origen no comunitario y la necesidad de los gobiernos locales de contar con esta población que expresa demandas legítimas de acceso a los servicios públicos y de políticas específicas ha planteado la conveniencia “de inventar" mecanismos participativos por iniciativa de los gobiernos locales.

En Francia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo se han elegido en diversas ciudades y en épocas pasadas Consejos consultivos de la población inmigrante que tenían como objetivo no solamente facilitar un canal de comunicación entre esta población y el gobierno local, sino también preparar la opinión pública para facilitar más adelante la atribución del derecho de voto en les elecciones locales. Estos Consejos, de los años 70 y 80 no sirvieron de gran cosa y poco a poco han dejado de existir. Algunos países han reconocido después el derecho de voto y otros no, como veremos en el punto siguiente.

En algunas ciudades, especialmente en Francia, los Ayuntamientos han promovido la elección de "consejeros municipales asociados" que se incorporan en el Consejo con derecho de palabra pero sin derecho de voto. Estas experiencias no solamente no han llevado a conseguir el derecho de voto real para la población inmigrada, tampoco se han mantenido, pues en muchos casos han sido anuladas por parte de los tribunales como inconstitucionales o ilegales.

En algunos casos se ha argumentado en contra de la concesión del derecho de voto con razones teóricamente favorables a los inmigrantes, como este derecho parcial, es decir sin reconocer los derechos políticos plenos, consolidaría la capitis diminutio de esta población. Un argumento muy discutible, sería más lógico deducir que más bien comportaría que se planteara el derecho de voto también para otras elecciones.

Sobretodo porque los argumentos contrarios más contundentes aducen que la población inmigrada votaría en función de un voto étnico, que expresaría y acentuaría una fractura del cuerpo social. Pero la experiencia de los países en los que los no comunitarios pueden votar en las elecciones locales no confirma este hecho, el voto "étnico" existe pero no más que el voto "clasista", en general parece predominar el voto en función de intereses locales muy determinados. Todavía es más obvia la inconsistencia del argumento anacrónico que la población inmigrada votaría en función de los intereses de los países "extranjeros" del cual son originarios no es verosímil, pues la población que vota es la más integrada y la más alejada de sus orígenes. La influencia reciente del islamismo es un fenómeno demasiado reciente para poder sacar conclusiones, de todas maneras de momento es más probable que aporte comportamientos antisistema que no influir en las elecciones.

6. El derecho de voto, una situación diferenciada en el seno de la Unión Europea.

Alemania es el país más reticente a conceder derechos electorales a la población no comunitaria. A pesar de la voluntad política favorable de los Verdes y del Partido Social-demócrata, los tribunales han negado sistemáticamente este derecho y la legalidad de cualquier propuesta que llevara a distinguir la nacionalidad de la ciudadanía, es decir conceder derechos políticos a "no nacionales".

El caso del Reino Unido es diferente, pues la inmigración históricamente más importante proviene de los países de la Commonwealth y por tanto tiene el derecho de voto a todas las elecciones. Pero otra población inmigrada no tiene derecho de voto ni a las elecciones locales. En el caso del Reino Unido donde más claramente se manifiesta, debido a una historia de voto más larga, como el comportamiento electoral de la población de origen inmigrante tienden a igualarse con la de los "nacionales" autóctonos.

Es interesante el caso de Suecia y de Holanda, que desde los años setenta han reconocido el derecho de voto de la población inmigrada en las elecciones locales. Unos años después Noruega y Dinamarca (y algunos cantones suizos) siguieron el mismo camino. En el caso holandés incluso se reformó la Constitución y se planteó explícitamente la conveniencia de distinguir la nacionalidad de los derechos electorales.

Estos casos demuestran también que el problema del voto "inmigrante" no es que suponga modificaciones apreciables del mapa electoral, sino la baja participación de la población todavía poco integrada social y culturalmente.

Tampoco se confirma el argumento contrario al derecho de voto local por considerar que puede hacer retroceder el proceso hacia la nacionalización, es decir frenar la tendencia a facilitar la nacionalización como medio de conceder los derechos propios de la ciudadanía. En general la correlación es la contraria, los países más dispuestos a conceder derechos electorales también son más flexibles para conceder la nacionalidad, como es el caso de Holanda. En cambio Alemania es el país más contrario tanto a una cosa como a otra.

7. Evolución lenta y positiva de la opinión pública.

En el curso de la década de los 90 se ha producido una evolución significativa de la opinión pública en un sentido favorable al derecho de voto de los inmigrantes residentes legales en las elecciones locales (y europeas).

Un caso interesante es el francés, por la fuerza que tiene la ideología "republicana" y la tradición de la opción "nacionalizadora". Si en el año 1995 solamente el 32 % de la población se manifestaba favorable, 7 años después (octubre 2002) el porcentaje favorable al voto era del 54 %. Como en la mayoría de los países europeos el efecto "11 septiembre 2001" se hizo notar: en el 2000 los que eren favorables representaban el 52% y en el 2001 el 40%, pero como hemos dicho un año después la tendencia a favor de la opción positiva volvió a aparecer. Paralelamente los contrarios han perdido posiciones de manera muy significativa: en el 1995 eran el 66% de los cuales 42 eran "muy contrarios", en el 2002 eran el 40 % el total de los no favorables pero solamente 16 se manifestaban muy contrarios.

Otras encuestas dan incluso resultados más favorables a la concesión del derecho de voto a las elecciones locales. Por ejemplo un estudio de la Fondazione Nord-Est de Venecia, a la pregunta sobre los derechos electorales de la población inmigrada en situación legal obtiene respuestas positivas espectaculares: 73% a Italia, 65% a Francia, 86% a España, 82% en el Reino Unido y 61% en Alemania. Los porcentajes bajan un poco cuando es pregunta sobre la participación en las elecciones "nacionales", pero las opiniones positivas se sitúan también por encima del 50%. También son muy favorables las opiniones en

relación a la doble nacionalidad: entre el 60 y el 80 % en los países citados, excepto Alemania (42%).

En resumen, no parece ser posible justificar la concesión del derecho de voto, a menos en las elecciones locales, por la reacción contraria que generaría en la opinión pública. Y aunque en algún caso se produjera esta reacción, es un riesgo que hay que afrontar para superar un déficit democrático inaceptable. Uno de los elementos constituyentes de les democracias es considerar que todos los que viven en un territorio y están sometidos a las mismas leyes deben disfrutar los mismos derechos y deberes (cita casi literal de Kelsen, el considerado como teórico principal del "derecho burgués").

II. ESPACIOS PÚBLICOS Y POLÍTICAS URBANAS DE SEGURIDAD

1. La ciudad como espacio público.

El espacio público es un desafío global a la política urbana: un reto urbanístico, político y socio-cultural, referido a toda la ciudad.

El espacio público no es el espacio residual entre lo que se ha construido y el espacio viario. El espacio público debe ser un espacio de la continuidad y de la diferenciación, ordenador del barrio, articulador de la ciudad, estructurador de la región urbana. Dependiendo de como se diseñen, o mejor dicho de cómo se conciban, las grandes operaciones urbanas, el espacio público (incluyendo infraestructuras y equipamientos) pueden convertirse en un importante mecanismo de redistribución e integración social. Los grandes proyectos urbanos pueden ser creadores de centralidades donde antes no había nada, facilitando más movilidades y accesibilidades, favoreciendo la visualización y la aceptación ciudadana de barrios olvidados o mal considerados.

El espacio público es también una opción política y cultural: un espacio de representación colectiva, de vida comunitaria, de relaciones sociales, de encuentro e intercambio cotidianos. Nada queda al margen de este desafío: bloques de viviendas, centros comerciales, escuelas, equipamientos culturales o sociales, ejes viarios, por no nombrar calles y galerías, plazas y parques. Todas estas realizaciones son susceptibles de un tratamiento urbanístico que genere espacios de transición, que complementen los espacios públicos y a la vez den a la ciudadanía una realidad cotidiana de expresión colectiva y de libertad y seguridad individual. El espacio público político es el del encuentro entre las instituciones del poder y las demandas y aspiraciones colectivas de la ciudadanía. Un encuentro que puede ser de apoyo o de confrontación.

2. El renacimiento de la vitalidad ciudadana en América latina.

En referencia a América Latina, se heredaron las consecuencias de lo que se ha llamado “la ciudad dual”. Según la conocida y antigua definición del amigo y maestro desaparecido Jorge Hardoy, el 50% de la ciudad latinoamericana es informal, ilegal, excluida y marginal. En muchos casos, estas dimensiones negativas no son tanto el resultado de una mala voluntad de sus responsables, sino fruto de unos efectos perversos

que no se prevén. En los últimos 10 o 15 años en América Latina se han dado algunos casos, como los que se ejemplifican a continuación.

En primer lugar, hay que citar la evidente transformación positiva de Bogotá en la última década. Entre los años 50 y los 90 la ciudad se multiplicó por 7 en número de habitantes, el crecimiento multiplicó la ocupación del suelo, incluido el que hubiera debido protegerse, la segregación social residencial se acentuó, la movilidad se basó en la locomoción individual y el espacio público, el de uso colectivo y diverso, prácticamente desapareció. Pero los 90 ven el inicio de una época marcada por Alcaldías ciudadanas que refuerzan considerablemente la capacidad de actuación del gobierno municipal, promueven procesos descentralizadores y participativos, impulsan la cultura ciudadana y los programas sociales, etc. para la mejora de la integración ciudadana. El espacio público y la mejora de la movilidad se convierten en objetivos principales. La actuación en zonas de exclusión avanza más lentamente y en algunos casos los buenos propósitos no son los más adecuados. Un ejemplo: a principios de los noventa se planifica la construcción de 27000 viviendas para los sectores 1 y 2 de la población, los de más bajos ingresos, El Tintal. La homogeneidad social de esta operación constituye una fuente de marginación, lo que demuestra que es importante promover la mezcla social en una zona para generar empleos, equipamientos, excedente, etc. De este modo se puede ver que a veces, operaciones con muy buena fe se plantean de tal manera que tienen efectos perversos.

Ciudad de México constituye otro ejemplo. Se llevó a cabo una política de creación de espacios públicos para un uso más racional de la infraestructura urbana para favorecer la edificación dónde había más infraestructuras y frenarla dónde no las había. Pero una política de este tipo genera también procesos de gentrificación, ya que al poderse edificar sólo en zonas centrales determinadas, los precios del suelo se dispararon, con lo que no se acentúa la segregación. Hay que tener siempre en cuenta que las políticas urbanas exitosas dan lugar con frecuencia a efectos perversos no previstos y contrarios a las intenciones iniciales.

Al tomar como ejemplo Santiago de Chile, se puede constatar el mal que puede hacer una "buena política" de vivienda basada en la cantidad de viviendas construidas. En la última década, desde la llegada de la democracia, se han construido unas 200000 viviendas en la periferia, para un millón de personas. Sin embargo esta urbanización no garantiza una mejora de la cohesión social ni una mejora de la calidad de vida de sus inquilinos. Tal y como dice Alfredo Rodríguez, se ha pasado de la problemática de los *sin techo* a la

problemática de los *con techo*. Se trata de viviendas de mala calidad, lejos de todo, dónde sólo vive gente con muy bajos ingresos, sin espacio público y con equipamientos mínimos. Ello refleja una vez más los efectos perversos que pueden tener las políticas a priori bienintencionadas.

En Río, ha habido políticas positivas, con la integración de las *favelas*. A principios de los noventa las *favelas,* dónde vivían centenares de miles de personas no existían en los planos de la prefectura; al no tratarse de viviendas legales, no se aparecían en los planos. Entre otros problemas, en los barrios de *favelas* había mucha gente durmiendo en la calle, lo que generaba sensación de inseguridad a los vecinos de la zona. Después de un estudio, se constató que la gente que dormía en la calle eran trabajadores y no marginados. El problema era que la gente no se podía pagar el transporte para ir de su casa al trabajo porque la fuerza de las compañías de transporte impedía que hubiese tarifas integradas. Este hecho ejemplifica hasta qué punto es importante una buena articulación de los servicios de transporte en la ciudad.

Finalmente, hay que citar el caso de Buenos Aires, la ciudad-espacio público por excelencia en América latina. Las políticas urbanas de la democracia, es decir desde los años 80, han sido débiles pero han recuperado la ciudad como lugar de vida colectiva, el uso intensivo y diverso del espacio público. La exclusión sin embargo sigue siendo ley para la mayoría en gran parte del "gran Buenos Aires", en la periferia cuya población multiplica por dos y medio la de la ciudad. Y en ésta subsisten las *villas, zo*nas de autoconstrucción vecinas pero separadas de la ciudad formal. Los proyectos de integración de éstas en el tejido ciudadano, como el que lideró a principios de esta década Eduardo Jozami no han tenido continuidad.

En definitiva, para crear un ambiente en el que la gente se sienta más segura es importante hacer ciudad, y segundo, hay que tener en cuenta los efectos perversos que pueden tener incluso las políticas más bienintencionadas.

3. Barcelona, un ejemplo con sus contradicciones. La Ordenanza del civismo.

Tomando como ejemplo Barcelona, pueden constatarse de nuevo los efectos perversos de la planificación urbana. Si bien es cierto que Barcelona ha tenido un urbanismo exitoso desde que, en los años 80-90, se decidió construir una ciudad de calidad, dónde se remodeló el centro histórico, se derribaron 4000 viviendas y se construyeron más de 3000

para las mismas familias, se construyeron muchos equipamientos, se promovieron los espacios públicos a través de la ejecución de 300 proyectos de espacio público y de equipamientos repartidos por toda la ciudad, entre otras acciones. También es cierto que no se tuvieron en cuenta los efectos perversos que derivarían: no se aprobó ninguna política de vivienda, no se hizo una política municipal del suelo pese a la obligación legal de constituirla, no se previó que los precios se dispararían al aumentar la calidad de la ciudad y no se previó que el cambio de base económica, al pasar de una ciudad industrial a una ciudad de servicios suponía un cambio importante en la estructura de la población. No hay sólo gentrificación, sino que también hay empobrecimiento de la población que se encuentra en una situación más precaria y con menos capacidad de presión social. Con el cambio de base económica, en Barcelona se plantea la cuestión sobre qué hacer con la gente que no gusta que se vea en la ciudad.

La Ordenanza del Civismo intenta dar una respuesta, pero equivocada y siniestra. Es una amalgama que mezcla todo tipo de conductas, la mayoría no delictivas, pero que se penalizan considerándolas "incívicas", molestas, impropias de una ciudad considerada estandarizada y homogénea, de ciudadanos "normalizados", es decir conservadores. Se criminalizan colectivos vulnerables, mendigos, inmigrantes, prostitutas, etc. Hay aspectos de esta ordenanza que podrían caracterizarse de naci-fascistas, aunque obviamente no sea ésta la intención de los redactores ni de consejo municipal que la aprobó. Se pretende higienizar la ciudad persiguiendo comportamientos propios de jóvenes y en general de usuarios del espacio público de una forma tan genérica como ineficaz. Nos encontramos con una norma inaplicable, cuyo redactados no solo son represivos para los débiles sino que en muchos casos llegan al absurdo.

La ordenanza del civismo se inicia con una exposición de motivos y unos primeros artículos de lenguaje angelista, retórico, contra las discriminaciones, el racismo y el sexismo y afirma que "incorpora los criterios orientadores de la Carta de los derechos humanos en la ciudad" (art.2). Pero ha sido precisamente el Instituto Catalán de derechos humanos, promotor de la citada Carta, uno de las primeras entidades ciudadanas en denunciar la Ordenanza, junto con la Federación de Asociaciones de Vecinos, la Comisión de defensa de la persona del Colegio de Abogados, SOS Racismo, etc. Ya se sabe: excusatio non petita, acusatio manifesta.

El conjunto del articulado es explícito, el objetivo es la represión de comportamientos en el espacio público. “Prever las normas de conducta en cada caso y sancionar aquéllas que puedan perturbar, lesionar o deteriorar tanto la convivencia como los bienes que se encuentran en el espacio público”. A la reprobación genérica de las discriminaciones y del racismo (4 artículos) sigue un catálogo amalgamático de conductas perseguibles y de las sanciones correspondientes (54 artículos) que si no fuera por lo que significan de estigmatización de colectivos sociales enteros (jóvenes, mendigos, prostitutas, inmigrantes, etc.) y propician la arbitrariedad y la desproporcionalidad de los castigos, provocarían la risa. La amalgama incluye a los que juegan, patinan o beben en la vía pública, los duermen en la calle, los que hacen pis, los que piden limosna, los grafiteros, los que colocan pancartas, los que deterioran el mobiliario o la buena imagen de la urbe. Se perseguirá la prostitución y la venta ambulante, tanto a los que la ofrecen como a los que la compran. Las sanciones son tan desproporcionadas que no se sabe si considerarlas injustas o ridículas: la mendicidad, los top manta, los limpiaparabrisas o la “oferta o demanda de servicios sexuales” puede ser multada con 750€ y en algunos caso con 1500€, y los acrobacias del patín o los grafiteros hasta 3000€, como los actos racistas o sexistas (que por cierto no se precisan!)

No es difícil encontrar una lógica en el caos formal de la dichosa Ordenanza: la persecución de lo que perturba una visión idealizada del orden, del “modelo de sociedad barcelonesa” como se proclama textualmente. Para lamentar que no vivamos ya en una “sociedad tradicional ni homogénea”, como si alguna vez lo hubiera sido! A partir de este supuesto se implementan dos lógicas perversas.

Se vinculan los comportamientos más o menos perturbadores o agresivos al estereotipo aplicado a determinados colectivos sociales. La misma conducta podrá ser evaluada de forma distinta según la apariencia o la interpretación que haga el agente de la autoridad respecto al individuo. Y se agrava mediante el estímulo a la delación, entendida como un acto de civismo (a lo que se dedican 6 artículos). En el caso de los inmigrantes se promete que el Ayuntamiento ayudará a “regularizar” la situación legal de los denunciantes! (art 81). En general la Ordenanza se refiere a colectivos sociales vulnerables, afectados por distintas formas de exclusión, precarización o faltos de perspectivas.

La otra lógica perversa es la pretensión de borrar aquello que no se quiere ver, la perturbación es subjetiva, es el punto de vista del poder y de los que no gusta contemplar los efectos de unas políticas públicas y privadas que generan también miseria y marginación. Hay que “preservar a los usuarios de las vías públicas de la inmersión

obligada en un contexto visual...". Este curioso derecho ciudadano, el derecho a no ver, incluye la extensa y heterogénea lista de conductas "incívicas" citada. No se soporta la visión de mendigos, prostitutas o top manta, en vez de asumirla como un problema real de nuestro sistema social, pero se acepta la contaminación visual o acústica por la publicidad o a los privilegios en la ocupación del espacio de las autoridades. Al dar además un fundamento jurídico específico a la protección del bien "espacio público" se hace posible sumar la sanción municipal a la posible sanción penal. Se ataca a los "no visibles" desde todos los frentes.

.

4. La perversa cultura política del miedo

La Esta ordenanza refleja el problema de la cultura del miedo, de la represión preventiva y de las políticas que se hacen en las ciudades que pueden considerarse de populismo reaccionario. En ello hay una gran responsabilidad de los poderes públicos, que quieren adaptarse a las peores pulsiones de la población.

Un fantasma recorre Europa (y el mundo desarrollado en general), el fantasma del miedo, el miedo al otro, a los distintos, a los que no nos gustan, a los que de una forma u otra expresan realidades que no queremos ver. Y se multiplican las respuestas represivas, aunque se disfracen de declaraciones de buenas intenciones, protectoras no solo de los derechos legítimos los ciudadanos "normales" (el derecho a sentirse seguros) si no también de los derechos de los "otros", supuestos causantes de la inseguridad ciudadana. Los miedos urbanos tienen bases objetivas, pero no siempre están causadas por hechos delictivos.

Hoy, la base social temerosa de los cambios es la más extendida y los colectivos que se perciben como "peligrosos" no parecen tan numerosos y son más heterogéneos. Se produce una amalgama de comportamientos muy diversos, unos que ya son objeto de normas claras y contundentes, como la Ordenanza que se ha citado, otros que son simplemente conflictos derivados de la convivencia entre gente distinta en un espacio público, otros en que la percepción de peligrosidad es consecuencia de los miedos a menudo llevados al extremo por una dosis de irracionalidad o de ignorancia de la población y de la manipulación populista de las autoridades. Y otros, que no representan ningún riesgo real, excepto el de herir la sensibilidad de los que no quieren ver lo que no les gusta o les provoca mala consciencia.

Los miedos y las consecuentes demandas de seguridad ciudadana han provocado respuestas oficiales, de carácter populista, que excitan la dimensión irracional del miedo, designando genéricamente a colectivos sociales como potencialmente peligrosos, sobre los que primero cae la estigma y después la "represión preventiva". No es necesario decir que estas políticas están destinadas a tener unos efectos perversos; contribuyen a avivar los miedos más irracionales y provocan demandas crecientes de más seguridad. El resultado es el contrario de lo que teóricamente se pretende: la violencia y la inseguridad tienden a crecer. Por un lado, las fuerzas policiales o los cuerpos de seguridad formales, o informales, actúan sobre los colectivos designados con arbitrariedad y/o excesos, y por otro lado, los miembros de estos colectivos consideran que si son perseguidos, hagan lo que hagan, poco importa si han cometido, o no, actos transgresores. Y la sicopatología colectiva de una sociedad que se siente más amenazada, o perturbada en algún modo, dentro de su pequeño bienestar, se multiplica, pese a que los peligros son a menudo irreales o muy exagerados.

La represión amalgámica genera arbitrariedad e injusticia, provoca reacciones de violencia a escalas superiores. Es entonces cuando la tensión afecta a los colectivos sociales estigmatizados por su diferencia o marginación que serán criminalizados a continuación. Y la consecuencia es que la lógica represiva desemboca en la "represión preventiva" sobre los colectivos sociales enteros.

Las políticas destinadas a reconstruir un ambiente más seguro, a menudo tienen los efectos contrarios. Cuando se practica la amalgama y se opta por la represión preventiva indiscriminada, se comete un error y una injusticia. Es un error ya que se provoca un efecto perverso y se crea o se empeora el problema que se quiere evitar y resolver. Se convierte en delincuente a una población que ya no lo era, y se genera una violencia superior a la que existía anteriormente. Y se comete una injusticia al estigmatizar a colectivos sociales y convertir a sus miembros en "sospechosos", las conductas de los cuáles serán juzgadas a partir de este prejuicio. Muchos de los comportamientos que se quieren evitar o sancionar no llegan casi a faltas. Pero criminalizar a colectivos sociales es un crimen, un crimen de Estado.

La manera más indigna de tratar a esta población excluida, es considerarlos colectivamente como un peligro potencial o una agresión a nuestra "sensibilidad", al estigmatizarlos. Existen otras formas de actuar, las políticas de protección, de integración, sin duda, y las preventivas en muchos casos. Pero también la tolerancia, la aceptación de

su existencia, la madurez democrática de no tener miedo a reconocer nuestros errores, las víctimas de nuestro modelo de sociedad. Es el verdadero civismo.

La respuesta, previa e indiscriminada, "penalizadora" es ineficaz. Las estadísticas muestran que ni había más delitos cuando se inició la represión preventiva, ni se han reducido significativamente cuando llevan años aplicándose. Es una política cuyos principales efectos son perversos, aumenta los miedos y la violencia en la sociedad, culpabiliza y sanciona a los sectores más vulnerables y acelera un proceso represor en los aparatos del Estado. Peor aun cuando la represión preventiva se aplica no ya a futuros delincuentes si no a castigar a pobres, marginales, prostitutas y jóvenes molestos.

5. Las responsabilidades del urbanismo.

Hay un urbanismo generador de tierras de nadie, espacios residuales o expectantes que no crean lugares ni facilitan diversidad de flujos. Espacios que deberían ser públicos y colectivos y que se privatizan o se especializan hasta ser excluyentes. Se crean o toleran fronteras visibles o invisibles que limitan los accesos de poblaciones numerosas a las zonas equipadas o dotadas de mayor calidad urbana. Operaciones urbanísticas que configuran formas de urbanización segregada, que generan ghetos de poblaciones que se autoexcluyen o que son relegadas. Políticas con vocación social que generan círculos viciosos de marginación que conducen incluso a la criminalización de poblaciones y territorios. Y por otra parte hay colectivos dotados de mayor fuerza social que se apropian de los espacios públicos excluyendo al resto.

Menospreciar el espacio público, su calidad, su belleza, su adecuación a los gustos y las aspiraciones de los diferentes sectores de población más allá de su función específica, es simplemente dejar a un lado a la gente y contribuir a los procesos de exclusión. Desde las administraciones se debe asumir como una de las fuentes de su legitimidad la promoción de una política de ciudad que produzca espacios públicos ciudadanos. No son por lo tanto admisibles grandes proyectos urbanos que no integren objetivos sociales y ambientales que amplíen la ciudadanía en cantidad y calidad.

El espacio público no debe vincularse a una función específica (circulatoria, económica, de ocio) pero tampoco excluir estos usos, es decir una excesiva "protección" del espacio público puede convertirlo en espacio vacío. La polivalencia supone accesibilidad para una población heterogénea, potencial evolutivo (es decir que pueda soportar usos no

inicialmente previstos y que sea modificable con el tiempo) y adecuación a los comportamientos del entorno social.

Dependerá de los entes públicos y de la ciudad que quieran construir que sus políticas no favorezcan la segregación y fragmentación social y espacial. A partir de la decisión política se podrán incorporar en los procesos de decisión y en los proyectos a los diferentes actores sociales, económicos y productivos. Las decisiones básicas e imprescindibles no pueden quedar en manos del mercado. El mercado por si solo no cohesiona la ciudad, más bien la desestructura.

La conflictividad en el espacio público es casi siempre un indicador de la calidad de dicho espacio, de su polivalencia, de su capacidad de adaptarse a distintos usos en cualquier momento. En el espacio público la convivencia no es fácil y son necesarias unas pautas mínimas compartidas, para hacerla posible. La cuestión es de saber como construir estas pautas. La vía fácil, pero, que puede generar más problemas de los que se pretenden resolver es la vigilancia y la sanción aplicable a una casuística tan interminable como arbitraria de comportamientos que degenera a menudo en la identificación de determinados colectivos como causantes de la perturbación de la convivencia. Las experiencias más positivas son aquellas que han sido resultado de diálogos y pactos entre los distintos actores presentes en el espacio público. La administración pública tendría que practicar más la mediación que la regulación, más la negociación que la sanción. Y evitar, así, contribuir a estigmatizar por su aspecto, a jóvenes actores presentes en el espacio público, confundiendo a menudo comportamientos expresivos más o menos discutibles con delitos y faltas que requieren una sanción inmediata.

La ciudad actual funciona las 24 horas del día y 7 días por semana. Hoy en nuestras ciudades se perciben malestares difusos, miedos con frecuencia exagerados, desasosiegos generados por las incertidumbres múltiples. La ciudad es espacio público. Contra la tendencia moderna de confundir el espacio público como viario, o espacio especializado (verde, parque temático, etc.) o residual. Toda la ciudad debe concebirse como espacio público, sin perjuicio del uso privado de algunos ámbitos edificados o no. El espacio público no se define tanto por el dominio jurídico como por el uso colectivo. La concepción y la gestión del espacio público deben ser necesariamente participativas. Solo así podremos construir y desarrollar espacios públicos de uso colectivo, polivalente y abierto, que sean un mecanismo de cohesión socio-cultural y de reducción de

desigualdades. Solo así los valoraremos como un indicador positivo de la calidad de nuestras democracias.

El espacio público, en sentido físico y en sentido simbólico, es un elemento consubstancial con la democracia. La ciudad es el espacio público por excelencia, donde se expresa y se ejerce la ciudadanía cotidianamente. No hay sociedades integradas ni democracias estables si no funciona la integración social y la gobernabilidad en las ciudades.

En resumen el espacio público es un ámbito privilegiado de la vida social que solo puede existir en un marco de derechos y deberes que como decía la vieja Declaración de "droits de l'homme" de 1789 haga posible que los ciudadanos sean las personas que "nacen y se desarrollan libres e iguales".

La síntesis teóricamente posible es cuadrar la ecuación competitividad, cohesión social, sostenibilidad, gobernabilidad y participación. No es evidente, y aun no se descubierto la piedra filosofal para ello, por lo menos "rebus sic stantibus".

Anexo IX: La Ciudadanía Europea[*]

Distinción entre nacionalidad y ciudadanía

1.4.1 Ciudadanos de origen comunitario

Dispositivo

Son ciudadanos europeos aquellas personas que tengan la nacionalidad de un país de la UE. En tanto que residentes en un país de la UE, sea cual sea su nacionalidad, tendrán iguales derechos políticos, sociales y civiles que los nacionales del país. Los ciudadanos europeos podrán adquirir la residencia legal al cabo de tres meses de haber registrado su residencia en un país de la UE.

Exposición de motivos

La legislación europea reconoce un derecho teórico a los ciudadanos europeos a residir y trabajar en cualquier otro país de la UE además del de su nacionalidad. En la práctica, las legislaciones nacionales limitan estos derechos. Por otra parte, estos derechos no van acompañados de los derechos políticos, que son los más específicos de la ciudadanía y los que permiten luchar para obtener los derechos civiles y sociales.

1.4.2 Ciudadanos de origen extracomunitario

Dispositivo

Tendrán derecho a adquirir la ciudadanía europea todos aquellas personas que teniendo la nacionalidad de un país no miembro de la UE puedan justificar tres años de residencia legal en un país de la UE o cinco años de residencia legal en distintos países de la UE. La ciudadanía europea comportará la igualdad de derechos y deberes con los nacionales del país de residencia.

Ex*posición de motivos*

La presencia de una población de origen no comunitario plantea un serio déficit de ciudadanía. No hay gestión democrática de la ciudad si una parte de su población está de entrada formalmente excluida por su status político-jurídico. Esta "capitis diminutio" contribuye a legitimar las actitudes xenófobas y racistas. La atribución automática del derecho a adquirir la ciudadanía, con el corolario de asumir los deberes que ésta comporta, tiene estas finalidades:

---

[*] Del libro La Ciudadanía Europea de J. Borja, G. Dourthe y V. Peugeot (Ed. Península, Barcelona 2001)

a) Igualar el status legal de todos los residentes en la ciudad.

b) Desvincular este status del concepto de nacionalidad que vehicula elementos históricos y culturales muy emocionales y que facilita la arbitrariedad al hacer depender la ciudadanía de la asimilación de los códigos de integración social.

c) Facilitar el reagrupamiento familiar, dado que éste no podría negarse a los familiares directos de ciudadanos europeos.

d) Permitir la coexistencia de la ciudadanía europea con el mantenimiento de la nacionalidad de origen, con independencia de que una gran parte de la población de origen no comunitario no tenga proyecto de retorno, pero sí que tiene derecho a mantener y desarrollar elementos identitarios específicos.

e) Terminar con la situación aberrante de descendientes de "no comunitarios", que no tienen otro país que aquél en el que han nacido y donde se han educado pero a los que, en cambio, se niega el derecho a la ciudadanía.

1.4.3 Residencia legal

Dispositivo

La residencia legal de los no nacionales de un país de la UE será promovida de oficio por los gobiernos locales o regionales al cabo de un año de residencia de facto en su territorio o a instancia de la persona interesada siempre que pueda justificar este año de residencia. Esta tramitación debería resolverse en el plazo máximo de un año y entre tanto se otorgará o se prolongará un permiso provisional de residencia.

Exposición de motivos

La residencia legal debe poder tramitarse en un ámbito de proximidad porque es donde más pueden apreciarse las circunstancias personales y donde más accesible es la Administración. Sin perjuicio de lo que regule la legislación europea o estatal en cuanto a las condiciones de ingreso en el espacio europeo, el solo hecho de justificar una residencia de hecho, un domicilio, un vínculo familiar directo o una actividad (laboral, educativa) deberá justificar la atribución de la residencia legal.

1.4.4 Competencia para la atribución de la residencia legal

Dispositivo

La tramitación y resolución de la residencia legal corresponderá a un organismo mixto de ámbito local o regional constituido por representantes del Estado, de las autoridades locales y del poder judicial. Este organismo aplicará, en tanto no se haya completado la "comunitarización" del tercer pilar (migraciones, seguridad interior, justicia), la legislación internacional y nacional que corresponda y teniendo en cuenta especialmente la protección de los derechos humanos básicos. En cada ámbito regional existirá un tribunal de defensa de los derechos humanos al que podrán recurrir aquellos a los que se les deniegue la residencia legal y cuya resolución sólo será recurrible ante el Tribunal supremo del país.

Exposición de motivos

La presión social que puede coaccionar en ciertos casos a las autoridades locales aconseja atribuir la gestión de la legalización de la residencia a un organismo mixto en el que participan también representantes del Estado (que por ahora fija las condiciones básicas de acceso y permanencia en el territorio) y del poder judicial (que debiera asumir una posición de aplicador no solo de las normas legales específicas, sino también de las que se derivan de los principios generales del derecho, de las declaraciones de derechos humanos suscritos por los Estados y de los convenios y tratados internacionales). La ciudad, el territorio, deben ser gobernables, pero también deben ser lugar de refugio y ámbito de inserción.

1.4.5 Pasar de la residencia a la ciudadanía europea

Dispositivo

La adquisición de la ciudadanía europea será reconocida por un organismo descentralizado de la UE previa solicitud de la persona interesada, no pudiendo denegarse si se cumplen los requisitos de residencia anteriormente expuestos. La no atribución de la ciudadanía europea será recurrible ante el Tribunal de Justicia europeo.

Exposición de motivos

Consideramos que el paso de la residencia legal a la ciudadanía europea sólo depende del automatismo del tiempo. Las autoridades europeas deben limitarse simplemente a reconocerlo y por este medio atribuir un status que iguale a los no comunitarios con los nacionales del país en el que viven en permanencia, sin depender de los avatares de las políticas "nacionales" o de los estados de opinión pública.

1.4.6 Libertad de adquisición

Dispositivo

Los residentes de nacionalidad extracomunitaria podrán optar entre:

- la ciudadanía europea
- la doble nacionalidad
- la multinacionalidad en el marco de las legislaciones del Estado
- el mantenimiento de un simple estatuto de residente sin ciudadanía

Exposición de motivos

En la medida que la adquisición de la ciudadanía supone atribuir derechos y deberes es obvio que requiere voluntariedad por parte del sujeto. Se deja la puerta abierta a la posibilidad de mantener indefinidamente la residencia legal o de obtener la doble o la multinacionalidad si así lo permiten las legislaciones estatales.

1.4.7 Conservar la nacionalidad originaria

Dispositivo

En ningún caso la adquisición de la ciudadanía europea supondrá la renuncia a la nacionalidad extracomunitaria. La ciudadanía europea se perderá, en el caso de los no nacionales de un país de la UE, cuando se pase a residir en un país exterior de la UE por un período superior a dos años.

Exposición de motivos

Se trata de asumir atributos, no de quitar unos para poner otros. Ya nos hemos referido al derecho a mantener la nacionalidad originaria. La cohesión del grupo, la identidad cultural, la vida colectiva de una población procedente de otra área pueden ser mecanismos importantes de cooperación y progresos colectivos y, también, de inserción global. Evidentemente, el retorno al país de origen o a otro país exterior a la UE por un largo período o para siempre significará la pérdida del status político de ciudadano europeo, sin perjuicio de que se mantengan los derechos sociales adquiridos y se establezcan procedimientos destinados a facilitar el retorno o el ingreso futuro en el espacio comunitario.

Anexo X: Pobres o proletarios, exclusión o ciudadanía[*]

1. La rebelión expresiva de los excluidos de la ciudadanía

La frecuente rebelión de los jóvenes de los barrios periféricos de las grandes ciudades europeas expresa paradójicamente una demanda de reconocimiento social y una voluntad de integración económica. También un déficit político tanto del movimiento de rebelión, sin programas ni organización, sin líderes ni capacidad de negociación. Una rebelión que se manifiesta en forma de reacción cultural agresiva, cuyos referentes son las letras del rap más duro.

Veamos algunas de sus principales características:

a) Los protagonistas son jóvenes. La casi totalidad de los 3000 detenidos en Francia son jóvenes, el 20% son menores de edad. La mayoría son franceses de nacionalidad, pero casi siempre de padres o abuelos de origen inmigrante, procedentes de las ex-colonias francesas. Por lo tanto han sido escolarizados en Francia, se les han transmitido los valores republicanos. Han visto como sus padres o abuelos habían recorrido un trayecto de movilidad social ascendente hasta que en los años 80 se interrumpe el ascensor. Y ahora estos jóvenes se encuentran con estudios que no les sirven y/o que abandonaron, rechazados en el mercado de trabajo, sin perspectivas de emprender un proyecto de vida satisfactorio. En los barrios "explosivos" es fácil encontrar que más del 50% de los jóvenes están desocupados. Y se sienten discriminados por su origen, color, lugar donde viven.

b) Viven en barrios periféricos, en "cités" o "grands ensembles", espacios más o menos segregados, no integrados en las tramas ciudadanas de las cuales les separan fronteras físicas (autopistas, tierras de nadie) que son también fronteras simbólicas. Estos territorios en muchos casos se han convertido en refugio de perdedores, se fueron la mayoría de franceses autóctonos, se han quedado los de origen inmigrante que perdieron su empleo, o jubilados, las familias monoparentales o desestructuradas. Son barrios conocidos por su conflictividad, por las bandas de jóvenes violentos, por la droga o la delincuencia, aunque sean comportamientos de una minoría. Son barrios criminalizados por el miedo y la ignorancia de la sociedad bienestante y bienpensante. Es la "no-ciudad", para una población a la que de hecho no se considera ciudadana.

c) Y entonces se rebelan, basta una chispa para provocar un incendio. La rebelión es expresiva de una violencia irreprimida ante la exclusión. Una violencia dirigida contra elementos significativos o representativos de las instituciones y sociedad que los excluyen. Se queman coches, se destruye mobiliario público, incluso se ejerce la violencia contra las escuelas, o los equipamientos culturales o sociales. Es decir se ataca lo que no se tiene o que no sirve para ser plenamente ciudadanos, aunque se trate de bienes propios del barrio y de sus gentes. Se provoca el enfrentamiento con la policía, que es la cara más frecuente y desagradable del Estado en sus barrios. La insuficiencia de

[*] Los anexos 10 y 11 corresponden a notas para conferencias, mesas redondas y artículos entre los años 2006 y 2008.

las políticas públicas ante los procesos socio-económicos que conducen a dejar de lado a una parte de la población, la más vulnerable, y la aceptación de facto de estos territorios de la relegación ha tenido como consecuencia el tratamiento de la problemática creada con medios represivos.

d) Estamos pues ante un conflicto asimétrico. Por una parte se expresan los jóvenes que no soportan la relegación, la imagen social que los considera superfluos y molestos, la discriminación de un racismo difuso en la sociedad, el abandono y el maltrato por parte de los aparatos del Estado. Pero se expresan mediante una violencia demostrativa, que reclama más atención de las instituciones que derribarlas o debilitarlas. Pero por otra parte esta misma violencia acentúa la relegación, la acción represiva del Estado, que aparentemente no tiene otra política que golpear sobre el problema en vez de proponer medios para resolverlo. Los unos no saben aun qué proponer, qué exigir, qué negociar. Los otros no tienen respuesta que indiquen vías de integración social, de reconocimiento cultural, de participación política.

En resumen nos encontramos ante un déficit de ciudadanía de una población excluida, pobre en ingresos y en esperanzas, que se ha expresado mediante una reacción cultural violenta, de negación de los símbolos de la sociedad, de afirmación implícita de valores identitarios por la vía de negar los valores socialmente dominantes. Pero no es una expresión de marginalidad sino una demanda de ciudadanía.

2. Causas globales, efectos locales, responsabilidades compartidas.

Una problemática social no es reducible a una sola causa, sea económica o política, pero tampoco es el resultado de una evolución "natural" de la historia que fatalmente genera costes y víctimas. Actualmente se ha "naturalizado" la economía capitalista como la única posible y se ha deducido que las únicas políticas públicas viables son aquéllas que reduzcan las ofertas del welfare state para garantizar la competitividad de cada territorio. Sin entrar en la discusión, por cierto de gran importancia, sobre las posibilidades de desarrollos económicos alternativos y sobre formas de gestión más eficaces socialmente de las políticas de bienestar, si que conviene detenerse en los efectos locales de algunos procesos globales.

a) La nueva economía mezcla actividades de alto valor añadido basadas en recursos humanos cualificados con el crecimiento de sectores de servicios vinculados al ocio, al turismo, al mantenimiento de los centros urbanos, etc. que generan más segregación social y se apoyan en formas de trabajo de carácter precario y mal remunerado. Paralelamente se deslocalizan muchas actividades industriales y de servicios, proliferan los capitales volantes que no generan empleo estable ni capital fijo y se crean bolsas de desempleo no solo de fricción, producto de la transición económica, si no también estructural. A todo ellos su superponen las corrientes inmigratorias, en los países desarrollados, que son resultado de factores de expulsión en el origen y de atracción debido a la oferta de trabajo desregulado. Esta población constituye en nuevo "ejército de reserva de mano de obra". A diferencia de la inmigración hacia los países europeos de los años 50 a 70, no solo las expectativas de inserción socio-económica son más reducidas, si no que los hijos de los inmigrantes de entonces ven frustradas sus expectativas de movilidad ascendente. EL ascensor social se bloqueó, se rompió.

b) En nuestras sociedades urbanas aparecen entonces diversos grupos de “pobres”. Por una parte los desocupados, los jóvenes autóctonos que solo encuentran trabajos precarios y que no corresponden al proceso formativo que han seguido, los pensionistas cuya vida se alarga, las familias jóvenes que requieren por lo menos un salario para pagar el alquiler o la hipoteca de la vivienda. Por otra parte los inmigrantes (en España) y sus descendientes (en los países europeos más desarrollados) que aparecen como competidores a veces por el empleo, más frecuentemente por las prestaciones sociales que no llegan a todos (ejemplos: las becas de comedor y otras ayudas familiares, el acceso a la vivienda social). El racismo ambiental expresa entonces una reacción de rechazo que no se debe únicamente a una ignorancia agresiva ante la diferencia cultural, también es una legitimación de la voluntad de excluir a los “otros”, a éstos falsos “superfluos” que hacen la competencia a la hora de la distribución.

c) El urbanismo contribuye a su vez a generar o reforzar el círculo vicioso de la exclusión. ¿El “caso francés” es reproducible en España? Los tiempos históricos son distintos. En Francia los barrios segregados y problemáticos hoy (los “quartiers en crise”) son resultado de las políticas públicas de construcción de conjuntos de vivienda social en zonas periféricas mal integradas en el tejido urbano y de la progresiva consolidación en estos barrios de una población de perdedores unos, los que no entraron o se cayeron de la escalera de la ascensión social y de jóvenes, en su mayoría descendientes de inmigrantes, frustrados en sus expectativas y sin horizontes vitales más allá del “grand ensemble”. Estos pseudo-barrios (barrios sin ciudad) son el ámbito en el cual las exclusiones se acumulan y se refuerzan, la del empleo, la de la cultura, la de la integración en la vida urbana, la política. En España probablemente aun estamos a tiempo de evitar la proliferación de barrios segregados, de guetos para los “otros”, pues los que hay no son aun el refugio principal de los más excluidos, si no más bien conjuntos donde predomina la población autóctona en proceso de integración o regeneración urbana. La población inmigrante (no comunitaria), que en su casi totalidad llegó a partir de los 90, ha ocupado preferentemente áreas centrales degradadas o ciertos sectores de bajo nivel de calidad urbana en barrios populares periféricos. Aunque en las grandes ciudades especialmente empiezan a darse fenómenos de ocupación de los polígonos de vivienda más marginales por la población inmigrante.

d) La inserción de una población necesaria y cuya instalación y estabilización en España es un proceso en marcha e irreversible es una cuestión clave. Hoy esta inserción, inicial, aparentemente conflictiva, se da principalmente en zonas de la ciudad, de baja calidad, pero integradas en el tejido urbano. Incluso puede argumentarse que esta forma de inserción es beneficiosa para mantener la vitalidad y la mixtura social de estos barrios. Lo peor que puede ocurrir es que esta población se concentre en zonas homogéneas y segregadas, en la “no-ciudad”, en los espacios lacónicos de la urbanización discontinua y difusa. El reto es aprovechar su proximidad de la ciudad formal, del tejido ciudadano, para promover procesos de integración, tanto de la primera generación como de las siguientes. Por ahora las experiencias positivas son minoritarias. Y se dan además políticas públicas inquietantes, como las recientes normas de “civismo” del Ayuntamiento de Barcelona, que criminalizan genéricamente colectivos enteros, entre ellos los inmigrantes, directamente o por la vinculación que se establece en la opinión pública entre inmigración y “comportamientos

incívicos”, pequeña delincuencia urbana, prostitución, usos molestos en el espacio público, mendicidad, etc.

3. Convivencia o barbarie: el espacio público y la conquista de la ciudadanía.

En nuestras sociedades urbanas la pobreza va con frecuencia vinculada a la inmigración, aunque no sean pobres todos los inmigrantes ni todos los pobres sean inmigrantes. Pero no solo es la pobreza más visible, también es la que genera mayor rechazo social cuando se destinan recursos para atenderla y promover políticas de solidaridad e integración. Por ello se tiende a esconderla, a negarla o a reprimirla. La precariedad legal y laboral, la “criminalización” colectiva (se reinventan las clases “peligrosas” que antes fueron los proletarios), la relegación en barrios “malditos” o en conjuntos periurbanos marginales...son expresiones del doble rechazo, social e institucional. Y sin embargo estos “pobres” distan mucho de ser superfluos. Son mano de obra mal pagada para algunas de las actividades propias de la ciudad moderna que los “locales” no aprecian: hostelería, construcción, servicios urbanos (como la limpieza de las calles y recogida de residuos) o sociales (como el cuidado de enfermos y personas dependientes), el trabajo doméstico, etc. También aportan recursos humanos cualificados (a los que acá se puede pagar poco y que ya vienen con los costes de formación pagados), capacidad reproductiva y contribución a la seguridad social de todos. Pero precarios al fin y al cabo, son una masa mal pagada o ejército de reserva para cuando haga falta, siempre como elemento de presión a la baja sobre los salarios. La gestión de la población de origen inmigrante se convierte así en un test decisivo para evaluar el tipo de sociedad que estamos construyendo. A continuación apuntamos cuatro dimensiones que hay que considerar a la hora de testar como gestionamos el hecho inmigratorio.

a) La inmigración es un dato permanente de nuestra realidad urbana en el siglo 21. Tanto las instituciones como la sociedad instalada deben asumir esta realidad y el interés bien entendido en promover el acceso a la plena ciudadanía de los nuevos habitantes. Esta aceptación supone aceptar las diferencias culturales y proteger los elementos identitarios de cada colectividad inmigrante y a la vez promover políticas públicas y acciones sociales de reconocimiento e integración, tanto en la vida social, económica y cultural como en los aparatos del Estado y en los servicios públicos. Y por descontado reprimir cualquier tipo de acción, venga de actores públicos o privados, que contenga elementos de racismo o xenofobia. La integración de la primera generación es fundamental para que la segunda generación no arrastre un “gap”, un déficit de ciudadanía, que condicione su desarrollo posterior.

b) El acceso a la vivienda y su ubicación en el tejido ciudadano es una condición principal para acceder a la plena ciudadanía. Propiciar ofertas de vivienda para inmigrantes y otros colectivos poco o mal integrados, casi siempre situadas en barrios marginales en los que se desarrollan los círculos viciosos de la exclusión, es pan para hoy y hambre para mañana. Lo que al inicio es vivido por los beneficiados de la oferta como reconocimiento y progreso se convierte con el paso del tiempo en regresión y exclusión. Lo que parece la apertura de la ruta hacia las libertades ciudadanas deviene la reclusión en un territorio de horizontes cerrados, donde la esperanza se pierde y el futuro se inmoviliza. Lo cual no supone evitar que se constituyan comunidades de personas que comparten el mismo origen nacional, étnico, lingüístico o religioso, puesto que en una primera fase estos reagrupamientos no solo contribuyen a la supervivencia sino también a la

inserción básica en el tejido socio-económico e institucional. En cualquier caso estas comunidades pueden caracterizar un barrio (o un microbarrio) pero la condición de ciudadanía se cumple si además están integradas en un tejido ciudadano más amplio y diverso. Si acceden a un conjunto de espacios públicos significativos y compartidos con los ciudadanos autóctonos o integrados.

c) La relación con el espacio público es un test decisivo para el acceso a la ciudadanía, al reconocimiento de los otros, a que el hecho de tener una imagen diferente resulte indiferente o en todo caso no devaluativo. La polivalencia de los espacios públicos, su capacidad de evolución, de servir a usos distintos se revela una cuestión clave. No se trata tanto de que los nuevos colectivos encuentren acá espacios públicos con elementos y posibilidades similares a los de sus lugares de origen como espacios que les integren en la cultura ciudadana y que los puedan usar también en función de las demandas generadas por sus condiciones de vida acá. Espacios públicos cívicos en sus entornos o en su proximidad que emblematicen el territorio, que le confieran visibilidad, dignidad y significación, que sean accesibles a los recién llegados pero también espacios compartidos con los ciudadanos asentados. Y que en estos espacios haya lugar para usos específicos que correspondan a su necesidad de encontrarse, de practicar deporte, de organizar festividades o de ofrecer "sus productos". Y que sean también espacios dónde manifestar su identidad, su presencia y si hace falta sus reivindicaciones.

d) Lo cual nos lleva a la cuestión de la convivencia, a la confrontación entre comportamientos sociales distintos, entre usos contradictorios, es decir al conflicto. En principio es fácil establecer criterios generales. Es preciso establecer unas pautas culturales básicas en el espacio público por parte de las instituciones para garantizar las libertades de cada uno, lo cual supone conocimiento mutuo entre colectividades y personas y capacidades de expresión de intereses colectivos, de negociación y de pacto. Es decir que no todo se reduce a la regulación formal institucional. Pero en la práctica aparecen las dificultades. Por ejemplo: el caso de las mezquitas. De una forma irresponsable las autoridades políticas tienden a "soportar" las demandas de los colectivos de religión musulmana y cuando aceptan la posibilidad de facilitar o autorizar la construcción o la apertura de una mezquita fuerzan su localización en lugares marginales y aun así, si hay oposición vecinal, como la hay casi siempre, hacen con frecuencia marcha atrás incluso cuando se cumplen los requisitos legales. Con lo cual se causan dos males: el primero consolidar la imagen de marginalidad de los inmigrantes musulmanes; segundo, estimular el racismo latente de sectores populares autóctonos que se sienten "amenazados" en su identidad, seguridad y valor de sus modestas propiedades. Sería mucho más sencillo, eficaz y generoso favorecer la instalación de mezquitas en lugares centrales y prestigiados. Y, como criterio más general, promover y apoyar la estructuración cívica de los colectivos sociales que expresan un déficit de ciudadanía para que puedan elaborar propuestas colectivas, luchar y negociar por ellas y participar en la gestión de los avances conseguidos.

Nota de conclusión.

La pobreza se combate con democracia como ha expuesto de forma contundente, entre otros, el premio Nobel hindú Amartya Sen. La democracia supone un espacio público (en sentido material y simbólico) en el que todos los ciudadanos, individualmente y/o colectivamente, pueden expresar sus demandas libremente. Lo cual supone elegir y ser elegidos en las instituciones de representación, organizarse y dialogar con los otros colectivos y con las instituciones políticas en defensa de sus intereses y valores y promover los cambios de las políticas públicas que consideren deseables. La democracia a su vez resulta y produce una cultura política que orienta los comportamientos en la escena pública para hacer compatibles el conflicto y el compromiso. Pero todo el entramado cae por la base si una parte de la población no tiene reconocido el estatuto de ciudadanos, es decir sujetos de derechos y deberes que les hacen iguales con todos los que conviven en un mismo territorio. Es lo que ocurre hoy con los inmigrantes, que son doblemente pobres. Lo son por su posición social, sus bajos ingresos, su marginación en el territorio, su déficit cultural en relación a la cultura dominante y el rechazo que sufren por parte del entorno aposentado. Y lo son también por ser sujetos desprovistos de derechos básicos, sin derechos políticos, en permanente precariedad jurídica y económica y por vivir en zonas sin cualidad de ciudad. El problema de la pobreza no se resuelve en el plano cultural sino en el plano del poder, de las relaciones de fuerza, de la exigencia y del reconocimiento de derechos. El derecho a ser reconocido como ciudadano en el territorio en el que se vive y el derecho al status de ciudadano por parte de la organización política. En el mundo actual la ciudad va más allá del municipio y la ciudadanía más allá del Estado. Por ello proponemos la institucionalización política de las realidades regionales-metropolitanas que integren en un mismo ámbito de gestión y de representación la ciudad y los espacios suburbanos. Y distinguir el concepto de nacionalidad del de ciudadanía: los inmigrantes “no comunitarios” residentes en Europa debieran ser considerados ciudadanos europeos a todos los efectos. La pobreza sin derechos conlleva en su seno la tribalización, la fragmentación social, la anomia individual y la violencia. Este es el dilema: ciudadanía o barbarie.

Anexo XI: Inseguridad urbana en la sociedad de riesgo

La *guerra preventiva* es una aportación del gobierno Bush que ha contribuido considerablemente a aumentar la violencia y la inseguridad en el mundo. Los miedos y las consiguientes demandas de seguridad ciudadana han provocado respuestas oficiales, de carácter populista, que excitan la dimensión irracional del miedo, designando genéricamente a colectivos sociales como potencialmente peligrosos sobre los cuales, primero, recae el estigma y, después, la *represión preventiva*. No hace falta decir que estas políticas están destinadas a tener unos efectos perversos, contribuyen a excitar los miedos más irracionales y provocan demandas crecientes de más seguridad. El resultado es el contrario del que teóricamente se persigue: la violencia y la inseguridad tienden a crecer: por una parte, las fuerzas policiales o los cuerpos de seguridad formales o informales actúan sobre los colectivos designados con arbitrariedad y/o de forma desproporcionada y, por otra, miembros de estos colectivos consideran que si de todas formas van a ser perseguidos qué más da si han o no cometido actos transgresores. Y la sicopatología colectiva de una sociedad que se siente más amenazada, o por lo menos perturbada, en su pequeño bienestar se multiplica, a pesar de que los peligros son con frecuencia irreales o muy exagerados.

Los miedos urbanos tienen bases objetivas, pero no siempre están causadas por hechos delictivos. El miedo a los otros, por desconocidos o diferentes, como sucede con los inmigrantes, es un caso. Solamente una ínfima minoría de la población inmigrante se halla vinculada con la delincuencia urbana pero para mucha gente ello parece suficiente para culpabilizar a los de *fuera*, con más facilidad si cabe si el color de la piel, la religión o la lengua hacen manifiesta su diferencia. Las diversidades culturales se expresan en pautas de comportamiento diferentes, especialmente en el espacio público, el cual es siempre un espacio conflictivo.

Los jóvenes hoy en día, otro colectivo frecuentemente estigmatizado, no repiten ni asumen pautas heredadas de los adultos y tienen una presencia en el espacio público superior al de otras épocas. Y no siempre se hallan a gusto en la *nueva sociedad*. El desfase entre la realidad en la que se encuentran al llegar a la edad adulta, la precarización del trabajo o el paro, las escasas posibilidades de movilidad social ascendente y de igualar el status de los padres choca con las expectativas generadas por la familia, el ambiente social, la educación y los modelos *globales* que transmiten los medios de comunicación. Cabe señalar, asimismo, el debilitamiento de las estructuras de socialización tradicionales (la Iglesia, la Nación-Estado, los partidos políticos o los movimientos sociales históricos) y de la familia. Todo ello lleva hacia a una especie de anomia, mitad marginación, mitad rebelión, de muchos jóvenes respecto a las instituciones y las normas establecidas.

Los jóvenes y los inmigrantes han sido, en los últimos años, los principales colectivos estigmatizados por medios de comunicación conservadores y por autoridades y partidos políticos a la captura de un voto fácil, mediante el estímulo de las pulsiones más egoístas de la población. Últimamente, sin embargo, parece que se le ha añadido un colectivo más heterogéneo, al cual podemos denominar el de los *pobres y feos*, los que perturban una visión idílica del espacio público. El libre de reciente publicación de Loïc Wacquant, *Punir les pauvres*, tiene un título suficientemente expresivo. En Cataluña tenemos un ejemplo sobradamente conocido:

la nueva Ordenanza de Civismo de Barcelona, mal llamada “Medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en la ciudad de Barcelona”, que fue aprobada a finales de 2005. En esta ordenanza se establece un curioso derecho ciudadano, el *derecho a no ver*. Quienes duermen en la calle, quienes piden cari-dad, las prostitutas, los que comen o beben en un banco público, los que patinan, los grafiteros, etcétera. Todos ellos, según las ordenanzas, representan un peligro o una molestia y hay que “preservar a los usuarios de la vía pública de la inmersión obligada en un contexto visual” tan poco agradable. Sobre las Ordenanzas, más adelante, volveremos a hablar.

En esta nota queremos apuntar los siguientes puntos de reflexión y debate.

Primero: ¿En nuestras sociedades urbanas, hay colectivos peligrosos o pautas de comportamiento diversas? ¿Pueden ponerse todos en el mismo saco? ¿Los hechos delictivos, los actos de violencia sobre las personas o sus bienes o sobre bienes públicos (actos individuales y debidamente contemplados en las leyes vigentes) se pueden mezclar con las molestias derivadas de la convivencia entre personas que no comparten usos y costumbres?

Segundo: ¿Qué significado tienen entonces las políticas públicas que hemos denominado de *represión preventiva*? ¿Qué consecuencias pueden preverse?

Tercero: ¿Existe una alternativa a los miedos y a la escalada de violencia social que generan tanto las contradicciones de nuestra sociedad como los efectos perversos de las políticas represivas basadas en la amalgama de comportamientos y la estigmatización de colectivos sociales.

Clases peligrosas e inseguridad urbana

Un libro clásico, *Clases laborieuses, clases dangereuses* (del historiador Louis Chevallier), analizó como en el siglo XIX la sociedad burguesa estigmatizó al conjunto de las clases trabajadoras (inmigrantes recientes, población marginal pobre, ejército de reserva de mano de obra) como *peligrosas*. De esta forma se mezclaba la delincuencia y la miseria, la procedencia rural y la crítica o la rebelión frente al orden social. Ahora, la estructura de la sociedad no es la misma; la base social temerosa de los cambios es más extensa y los colectivos percibidos como *peligrosos* no parecen tan numerosos y son más heterogéneos. Se ponen en el mismo saco los movimientos de jóvenes altermundialistas y los *sin* (casa, papeles, trabajo, familia...); el terrorismo y quienes van a la mezquita; la pequeña delincuencia urbana y los inmigrantes; los ambulantes y otros trabajadores informales y los colectivos violentos ya sean anarquistas o nazis; las manifestaciones políticas *no autorizadas* y los grupos informales que causan destrozos en el mobiliario urbano; los que molestan a los vecinos con la música o la juerga en la calle y los *sospechosos* por la forma como visten o el color de su piel; las prostitutas y travestis y los grafiteros o los que realizan acrobacias en las esquinas. Se constituye una amalgama de comportamientos muy diversos, unos que ya son objeto de normas claras y contundentes (en general en el Código penal y en diversas reglamentaciones municipales), otros que son simple-mente conflictos derivados de la convivencia entre gente diferente en el espacio público, otros que la percepción de peligrosidad es consecuencia de los miedos con frecuencia extremados por una dosis de irracionalidad o de ignorancia de la población y de la manipulación populista de las autoridades. Y otros que

no representan ningún riesgo real excepto herir la sensibilidad de quienes no quieren ver lo que no les gusta o les provoca mala conciencia.

Dos consideraciones más para completar este punto: sobre los miedos y la intolerancia de unos y el afán represivo de los otros.

Los miedos pueden ser o parecer irracionales, pero no son gratuitos. Existen los miedos derivados de las incertidumbres generadas por procesos globales, como la precarización del empleo y el paro, la desvalorización de las habilidades y de los oficios adquiridos, la pérdida de límites y de referentes de los territorios habitados, la ausencia o la debilidad de las instituciones u organizaciones de integración social, la crisis general de muchos servicios del estado del bienestar (vivienda, sanidad, pensiones de vejez). Existen también, sin embargo, miedos más locales o coyunturales, como la presencia en el mismo territorio de *competidores* en el mercado de trabajo y del acceso a los servicios sociales como lo son los inmigrantes, la dificultad de soportar la diferencia en los espacios compartidos, los miedos atávicos respecte a ciertos grupos étnicos o religiosos agravados ahora por el fantasma del terrorismo. En algunos casos el rechazo responde a intereses muy concretos, como el hecho que la proximidad de la mezquita o del locutorio no devalué la vivienda de propiedad, o que los bajos ingresos de los recién llegados no les de preferencia en el momento de acceder a una vivienda social o a una beca de comedor en la escuela. Y, finalmente, hay miedo al crecimiento percibido, no siempre real, de la delincuencia urbana, debido no sólo a la droga (en general afecta a una población estabilizada) sino también al aumento de las desigualdades sociales y al hecho que la inmigración aceptada de facto pero no legalizada y el paro y falta de perspectivas de los jóvenes genera violencia gratuita o expresiva que amplifica la percepción de los actos delictivos (robos, mafias diversas vinculadas a la droga, prostitución, tráfico de objetos robados, etcétera).

Un grupo especialmente sensible a la inseguridad, debido a su vulnerabilidad, lo es el de los comerciantes, quienes tienen también una gran capacidad de difusión y amplificación de la inseguridad. Debe añadirse, pero, que frecuentemente otros grupos que manifiestan más miedo no son los que padecen más la violencia o son víctimas de los actos delictivos que habitualmente se producen en otras zonas de la ciudad y que afectan a gente que se expresa poco (por ejemplo los turistas).

¿Ante este panorama, hace falta explicar el afán represivo de los poderes públicos? Es la solución fácil; y gobiernos de derechas e izquierdas la han practicado recientemente, tanto el PP en España como el gobierno laborista de Blair en el Reino Unido, por no citar al ministro del Interior francés, Sarkozy, el cual tuvo la capacidad de multiplicar la rebelión de las *banlieues* en el otoño del 2005 con sus declaraciones ofensivas contra los habitantes de las periferias. Ya lo hemos dicho antes: la represión amalgamática genera arbitrariedad e injusticia, provoca reacciones de violencia a escalas superiores. Entonces la tensión afecta a colectivos sociales estigmatizados debido a su diferencia o marginación y después criminalizados. Y la consecuencia es que la lógica represiva desemboca en la *represión preventiva* sobre colectivos sociales enteros.

La represión preventiva: una lógica infernal

La represión preventiva tiene fundamentos ideológicos, tan absurdos como peligrosos. El caso de la llamada *Ordenanza del Civismo de Barcelona* par-te de una constatación tan significativa como falsa: considerar que actual-mente "no vivimos ya en una sociedad tradicional ni homogénea donde las normas establecidas eran conocidas, compartidas y observadas por la mayoría". El alcalde Joan Clos viene a decir algo parecido en el artículo de presentación de la revista de lujo del Ayuntamiento (Barcelona metrópolis mediterránea) cuando constata que "la nostalgia del pasado homogéneo no nos servirá de nada". Considerar homogénea una ciudad como Barcelona resulta realmente sorprendente. Hablamos de la ciudad conocida como la *rosa roja* del anarquismo; la ciudad de los *disturbios del pan* del siglo XVIII; la ciudad *faro revolucionario* entre las ciudades europeas protagonistas de la sociedad industrial, según Hobsbawn; de *cuando mataban por las calles* a inicios del siglo XX, como titulaba su novela Joan Oller y Rabassa; la ciudad que hizo su peculiar revolución urbana en plena guerra civil con la municipalización de la propiedad urbana; la ciudad que fue durante el franquismo vanguardia de los movimientos populares urbanos. ¿Sociedad homogénea? Una ciudad, bien al contrario, marcada por la desigualdad social, por la inmigración a la cual debe el 90% de su crecimiento en el siglo XX, por el debate político y cultural en el que se oponen modelos de sociedad diferente, por la conflictividad social presente en el conjunto de su territorio.

Esta referencia a una utópica sociedad homogénea del pasado expresa la sociedad urbana ideal que se pretende reconstruir. Y a fin de hacerlo posible deben suprimirse los diferentes, los marginales, los alternativos. Es la expresión de una cultura política propia de muchos gobernantes que no pueden asumir el conflicto, especialmente si procede de sectores populares, considerados clientela cautiva, o de sectores débiles o vulnerables, a los que se menosprecia y se considera que bastante agradecidos tienen que estar por el hecho de recibir las migajas de los servicios sociales. La represión preventiva no es solamente una acción sancionadora de conductas individuales. Es la criminalización de los colectivos sociales a los que se quiere negar su existencia y que desaparezcan de la vista de los ciudadanos homogeneizados o serán penalizados.

En el caso de la ordenanza barcelonesa, es de sobras conocido que existe una motivación política coyuntural: la de frenar el deterioro de la imagen de una Alcaldía que no consigue recuperarse de la pérdida de credibilidad que causó el Forum de las Culturas de 2004. Ha utilizado un procedimiento típico del populismo reaccionario, equivalente en el ámbito local, al que utilizó el gobierno Bush en el ámbito global. Primero asumir como priori-dad política los miedos de los ciudadanos integrados pero angustiados por las incertidumbres y excitados por las campañas de la oposición conserva-dora y especialmente de algunos medios de comunicación como *La Van-guardia*. Después, construir un discurso amenazador contra todo aquello que molesta y poner en el mismo saco una amalgama de colectivos y de conductas que no tienen casi nada en común, excepto la capacidad de irritar al hipotético *hominus conservatorum*. Y, finalmente, perpetrar unas Ordenanzas que aplican sanciones a todos aquellos que resultan susceptibles de herir con su presencia en el espacio público al ciudadano normalizado. La lista ya la hemos hecho al inicio del punto anterior. Los ciudadanos demostrarán su civismo ejerciendo de delatores (6 artículos se refieren a ello) y los extranjeros verán facilitada su *regularización* si colaboran en la aplicación de la ordenanza. Por mucho menos, el exministro del Interior del gobierno francés, Charles Pasqua, provocó en su día una dura reacción

de los partidos de izquierdas, de los sindicatos y organizaciones ciudadanas y de derechos humanos y, especialmente, de amplios colectivos culturales y profesionales.

Pero, para elaborar esta ordenanza había que encontrar una base *ideológica* y sólo podían encontrarla en el pensamiento más reaccionario, el que niega la posibilidad de una transformación social que supere las exclusiones del presente y niega también la legitimidad de los sectores que expresan las contradicciones de la sociedad actual. En consecuencia, pretende suprimir-los de la escena pública. Solamente a partir de estos presupuestos, de la vocación proclamada de restablecer una sociedad homogénea y de la consideración de ilegítima y peligrosa para la convivencia de cualquier conducta contraria al orden establecido se podía justificar una acción represiva hacia todos los grupos sociales molestos o desagradables, a los cuales se mezcla con las minorías delictivas o violentas.

El principal efecto de esta opción política es que la estigmatización de los colectivos sociales crea un cuadro interpretativo que condiciona la evaluación de las conductas individuales. Y en lugar de dirigirse, y eventualmente sancionar, a prostitutas, pobres, top manta o jóvenes de *botellón* que realmente (excepcionalmente) estén causando molestias, por su actitud agresiva, a otros ciudadanos, se perseguirá a las personas que tengan aspecto de ser prostitutas, pobres, top manta o jóvenes bebiendo tranquilamente una cerveza. Primero, pues, habrá arbitrariedad y agresividad hacia todos los colectivos considerados peligrosos, molestos o desagradables. Después, las fuerzas policiales se cansarán de hacer el ridículo cazando moscas a cañonazos y oscilarán entre la impunidad y la acción excesiva. Siempre, en un caso u otro, existirá más injusticia y los problemas de convivencia que se pretendían arreglar se habrán agravado.

En el último punto que sigue expondremos algunos criterios para orientar políticas contra el miedo y la inseguridad referidas a las tres situaciones citadas al inicio: inmigración y relación con el entorno, jóvenes y espacio público y, finalmente, presencia de la marginalidad en el campo visual de la ciudadanía.

No tener miedo al miedo: otra seguridad es posible

Un ejemplo: el de la mezquita. Los vecinos del barrio en el que se quiere abrir una mezquita se oponen. Con violencia incluso. Con un discurso racista, xenófobo. Con miedos. Miedo del terrorismo y de la violencia que puede generarse por la fricción en ámbitos reducidos. Miedo de la diversidad, de las molestias que pueden crear gente con pautas de comporta-miento que parecen muy diferentes. Miedo de la devaluación de su propiedad —la vivienda, que probablemente es el único ahorro importante de la familia, ante la proximidad de la mezquita. Y ante el miedo de los vecinos los gobiernos locales habitualmente, también, tienen miedo. Miedo de perder votos —los *otros* no votan. Miedo de la confrontación, de ejercer la fuerza de la ley para defender los derechos de los más débiles, los trabaja-dores inmigrantes. Miedo de aparecer como defensor de colectivos que se ha contribuido, o se ha aceptado, a estigmatizar.

Otra política es posible. Imponer, sin ninguna duda, el derecho, que la ley reconoce, a que un colectivo, sea cual fuere su nacionalidad y su religión, pueda disponer de un local propio. Sancionar los comportamientos racistas y excluyentes. Pero, sobretodo, valorizar la cultura y las costumbres de los otros, siempre que no supongan un atentado a los derechos humanos, cuan-do no nieguen valores que consideramos universales. No se hace así, ni se intenta. Hará unos dos años, comentando con la concejala de Participación Ciudadana

del Ayuntamiento de Barcelona las resistencias de la gente de barrios populares a aceptar las mezquitas y el discurso xenófobo que expresaban argumenté que no resolveríamos nada lamentando estos comportamientos y al mismo tiempo cediendo a sus presiones, ya que dudaba, en este caso, de la capacidad de los ayuntamientos para imponerse y defender los derechos legítimos de los que querían la mezquita. Sólo valorizando lo que ahora no se quiere, precisamente por considerarlo devaluador, podríamos superar la contradicción entre los derechos de unos y los miedos de los otros. Y le sugerí que convendría ofrecer a los musulmanes locales de Cali-dad para abrir una mezquita en el Barrio Gótico, cerca de la Catedral, y otra en la parte alta del Paseo de Gracia o de la Diagonal. La respuesta no podía ser más hiperrealista y absurda, radicalmente decepcionante: "no es posible, pues en estas zonas los locales son muy caros".

Por lo tanto otra seguridad, no la seguridad ficticia e injusta, basada en el estigma justificador de la represión, es posible. La que se deriva de la aceptación del otro, del reconocimiento de sus valores y de sus derechos. En la práctica significa promover que personas procedentes de la inmigración se integren en los organismos de servicios sociales, en la enseñanza y la sanidad, en las policías y la justicia. Una política democrática de seguridad implica también reconocer los derechos políticos completos a todos aquellos que tienen residencia legal en el país, sea cual sea su nacionalidad de origen. ¡No hay deberes sin derechos!

La conflictividad en el espacio público es casi siempre un indicador de la calidad de dicho espacio, de su polivalencia, de su capacidad de adaptarse a usos diversos y a cualquier hora. En el espacio público la convivencia, pues, no es fácil y se requieren unas pautas mínimas compartidas a fin de que sea posible. La cuestión es cómo construir estas pautas. La vía fácil, sin embargo, que puede generar más problemas de los que pretende resolver es la vigilancia y la sanción aplicable a una casuística tan interminable como arbitraria de comportamientos que degenera frecuentemente en identificar ciertos colectivos como causantes de la perturbación de la convivencia, normalmente los jóvenes. La mitad de las denuncias por incumplimiento de la surrealista ordenanza del civismo de Barcelona se refieren a jóvenes por pintadas o instalar carteles y por consumo de bebidas alcohólicas. Sin excluir la conveniencia de la vigilancia y de la capacidad sancionadora, parece que esta forma de garantizar la convivencia debería ser más la excepción que la regla. Las experiencias más positivas lo son aquellas que han sido el resultado de diálogos y pactos entre los diferentes actores presentes en el espacio público. La administración pública tendría que practicar más la mediación que la regulación, más la negociación que la sanción. Y evitar contribuir a estigmatizar por su aspecto a los jóvenes presentes en el espacio público, confundiendo frecuentemente comportamientos expresivos más o menos discutibles con delitos o faltas que requieren sanción inmediata.

Finalmente, cabe referirse a la gran diversidad de comportamientos que según la citada ordenanza se refieren a la preservación del *contexto visual*. ¿Los que piden limosna, los sin hogar, las prostitutas, los top manta, los niños de la calle, los que distribuyen publicidad o limpian el cristal del coche, etcétera, son realmente una causa de inseguridad? ¿La pobreza, la marginalidad, la exclusión social dan miedo? Seguramente en sociedades consumistas y en las que una parte importante de la población es relativamente bienestante no resulta agradable convivir en el espacio público con las expresiones, normalmente extremas, de quienes han quedado fuera del circuito del consumo formal de una ciudadanía que las administraciones consideran más usuarios, clientes y electores que ciudadanos. La forma más indigna de tratar esta población excluida es

considerarlos colectivamente como un peligro potencial o una agresión a nuestra *sensibilidad*, estigmatizarlos. Hay otras formas de actuar, las políticas de protección y de integración, indudablemente, y las preventivas en muchos casos. Pero también la tolerancia, la aceptación de su existencia, la madurez democrática de no tener miedo de mostrar nuestras faltas, las víctimas de nuestro modelo de sociedad. Es el verdadero civismo.

Conclusión

Con estas reflexiones y proposiciones no pretendemos eludir la doble realidad: la del miedo, más o menos "justificado" pero muy presente en la vida urbana actual, y la de los comportamientos agresivos respecto a las personas y a los bienes públicos y privados que se dan en el espacio colectivo. Son conductas individuales que ya están tipificadas y que hay que aislar de los miedos, molestias o incidentes que se originan en la convivencia en el espacio público. Hemos pretendido tan sólo contribuir a explicar los miedos, distinguiendo entre los que tienen causas objetivables y los que expresan percepciones sociales causadas por prejudicios y estigmas en los que las administraciones públicas y los medios de comunicación tienen una gran responsabilidad. Y, también, hemos querido mostrar que las políticas destinadas a reconstituir un ambiente más seguro frecuentemente tienen los efectos contrarios. Cuando se practica la amalgama y se opta por la represión preventiva indiscriminada se comete un error y una injusticia. Un error ya que se provoca un efecto perverso y se crea o se agrava el problema que se quería evitar o resolver. Se convierte en delincuente a una población que no lo era, y se genera una violencia superior a la que existía anterior-mente. Y una injusticia al estigmatizar a colectivos sociales y convertir a sus miembros en *sospechosos*, las conductas de los cuales serán juzgadas a partir de este prejudicio. Muchos de los comportamientos que se quieren evitar o sancionar son apenas faltas. Pero criminalizar colectivos sociales es un crimen, un crimen de Estado.

Anexo XII Ciudadanía y seguridad urbana. Una reflexión europea[*]

Siempre se han practicado dos discursos sobre la ciudad. El cielo y el infierno. El aire que nos hace libres y el peligro que nos acecha. En todas las épocas encontraremos titulares de periódicos que exaltan la ciudad como lugar de innovación o de progreso o que la satanizan como medio natural del miedo y del vicio. Algo parecido ocurre con los habitantes de la ciudad. El ciudadano, el representante por excelencia del tipo ideal de sujeto socializado y responsable, es el habitante de la ciudad, el portador de la cultura cívica. El ciudadano comparte valores, establece relaciones contractuales y actúa según unas pautas o normas tácitas que hacen posible una convivencia segura y pacífica tanto en las relaciones económicas y profesionales como en la cotidianidad. Pero siempre han existido los otros. La horda que vive fuera de la ciudad (formal) y que sobrevive de sus sobras (Blasco Ibáñez). Las clases peligrosas, que son las clases trabajadoras (Louis Chevellier), sorprenden y aterrorizan cuando ocupan el centro de la ciudad (Flaubert, La educación sentimental).

La ciudad siempre ha temido la otra ciudad donde pierde su nombre (Candel), y siempre ha generado mecanismos de exclusión y de rechazo no solamente en su periferia, también en sus viejos centros (el margen de Pierre de Mandiargues, sobre el barrio viejo de Barcelona). La otra ciudad es la de los otros... No son franceses como nosotros.., decía un diputado francés refiriéndose a los franceses de nacionalidad pero de padres o abuelos magrebíes o africanos. La otra ciudad es percibida con miedo y se le atribuyen nombres que evocan exotismo y violencia. En Barcelona. A principios de siglo el viejo bario portuario era el barrio chino, pero sin chinos; luego, las barracas de Montjuïc fueron Pekín. Y durante la primera guerra mundial, al barrio construido por los inmigrantes del sur, al norte de la ciudad, se le llamó Verdún.

Pero no siempre el miedo produce ignorancia y rechazo. A veces, la otra ciudad es el espacio de la aventura, la atracción de lo prohibido, el lugar de placeres nocturnos transgresores, una morbosa tentación, un camino iniciático para muchos Jóvenes. Para algunos, es Incluso una oportunidad de compadre o con un universo de marginales revolucionarios (más exactamente, de *revoltés*). Y es que la otra ciudad pose un erotismo que va mucho más allá de la prostitución: no es casual que Georges Bataille, autor de un hermoso libro sobre Barcelona (*Le bleu du ciel*), definiera el erotismo como misterio y transgresión. Pero esta otra ciudad es sobre todo una oportunidad de supervivencia para los que viven en y de ella. Su criminalización es para unos fuente de permanente precariedad e inseguridad, para otros, un obstáculo casi insalvable para los que desean integrarse en la ciudad de los ciudadanos.

---

[*] Los anexos 12 y 13 fueron solicitados y publicados en la revista “Prevenció” del Ayuntamiento de Barcelona. El primero, “Ciudadanía y seguridad urbana” corresponde a la conferencia inaugural de Encuentro Internacional organizado por el Foro Europeo de Seguridad Urbana celebrada en Barcelona en diciembre de 1997 (Prevenció 14, 1998). El segundo, “Juventud y ciudadanía” corresponde al texto introductorio a un número monográfico sobre juventud y seguridad urbana (Prevenció 13, 1997)

Territorios criminalizados e inseguridad urbana

La yuxtaposición no es conflicto. Una ciudad compartimentada, segregada, de guetos de ricos y pobres, de zonas industriales y de campus universitarios, de centros abandonados y de suburbios chaletizados, no es en si misma insegura. Nos puede disgustar por la pérdida de vida social urbana. Y podemos considerarla injusta porque dualiza y excluye, porque expresa un urbanismo que no solamente no añade un plus de solidaridad, sino que agrava la desgracia de muchos porque no contribuye a la predistribución social.

Pero no nos engañemos: si en América, y más recientemente en Europa, se generaliza esta caricatura del movimiento moderno de shopping centers, de zonas residenciales protegidas por policías privados, de grandes equipamientos concebidos como fortalezas, es porque la segmentación urbana es funcional. La agorafobia urbana, el temor al espacio público, se combate con el automóvil y con el hábitat protegido por las fuerzas del orden. Y esta opción no es monopolio de las clases altas y medias. Los sectores pobres también necesitan protegerse y generar su propia defensa, sus propios policías, organizaciones armadas que fuera de su zona son a menudo bandas de delincuentes y, dentro de ella, gestoras de actividades ilegales.

Esta compartimentación es potencialmente explosiva pero no es en sí misma fuente de inseguridad urbana cotidiana. La violencia urbana de cada día no nace de la separación sino del encuentro. En Río o en Bogotá, en París o en Nueva York, en Barcelona o en Marsella, no preocupa ni a l os medios de comunicación ni a las instituciones ni a la llamada opinión pública la violencia que se vive en los barrios marginales. Lo que preocupa es la delincuencia urbana, ya sean robos o agresiones a ciudadanos *comme il faut,* ya enfrentamientos con la policía o alteraciones del orden público. La violencia urbana nace del contacto y del conflicto o entre los Ciudadanos y los otros.

Violencia urbana y derecho a la seguridad

No es preciso enfatizar algo tan comúnmente admitido. El derecho a la seguridad es un derecho democrático fundamental. Y las instituciones políticas, las administraciones públicas, la Justicia y la policía deben garantizarlo con la prevención o represión de las conductas que lo amenacen o transgredan. Aunque la justicia está cada vez más ausente de sus territorios y a menudo es inaccesible para ellos cuando la precisan, son los sectores populares de la sociedad, los más débiles o vulnerables, quienes más reclaman la protección pública para garantizar su derecho a la seguridad. Las políticas de seguridad ciudadana, sin embargo, sólo muy parcialmente protegen este derecho y tienen, además, efectos perversos. A lo cual se añade que casi siempre tienen poco en cuenta las causas inmediatas del malestar urbano (por no referimos a las más mediatas o causas últimas de carácter social, económico o cultural). Sin desmerecer los considerables progresos logrados en los últimos años en algunas ciudades, queremos únicamente resaltar por lo menos tres déficit respecto a las políticas de seguridad urbana, especialmente respecto a las políticas preventivas:

a) **Su carácter clasista y racista**. Se criminaliza a grupos y territorios como peligrosos y sospechosos colectivamente: como decían en un programa de una cadena francesa (Sagarités) jóvenes magrebíes desocupados, una vez superado el inconveniente del apellido y del aspecto físico muchas veces el obstáculo insuperable para encontrar empleo era dar la dirección de l barrio en el que Vivian. En ciertas ciudades, basta con ser joven para ser considerado predelincuente por las fuerzas del poder.

b) **La mitificación de las políticas represivas**, sobre todo made in USA, a pesar de que los estudios recientes, incluso comparando únicamente ciudades norteamericanas que practican políticas distintas, demuestran que las políticas represivas no reducen la inseguridad urbana, o por lo menos no más que políticas sociales y culturales preventivas. La comparación entre la Barcelona y el Londres conservador de los años 80 demuestra la mayor eficacia de las políticas preventivas (en Londres. Durante el Gobierno de Margaret Thatcher la delincuencia urbana aumentó en un 50%; en Barcelona, se redujo en el mismo porcentaje).

c) La incomprensión de las dimensiones específicamente urbanas de la Inseguridad. Cuando, por ejemplo se combina un espacio periférico desestructurado, sin espacio público ni equipamientos de calidad, en el que los Jóvenes no trabajan ni estudian de día y no saben adónde ir de noche, con la presencia percibida como provocadora de la policía, ¿qué cabe esperar?

La Inseguridad urbana puede considerarse también una señal de alerta social. Expresa la contradicción entre una socialización relativa pero considerable del espacio urbano (de uso para la gran mayoría de la población) y la exclusión o poca integración económica y cultural de numerosos colectivos sociales que ocupan la ciudad pero no pueden beneficiarse de sus ofertas y libertades potenciales. Por ello, y a riesgo de parecer provocador, creo que hay que considerar la violencia urbana también en su dimensión de indicador democrático en la medida en que nos envía un conjunto de señales sobre colectivos sociales que pugnan por sobrevivir y que no aceptan ser excluidos.

La paradoja de las políticas urbanísticas

El urbanismo difuso, creador de áreas protegidas y especializadas y áreas excluidas y desconectadas, garantiza aparentemente la seguridad de unos frente a la violencia de otros. Pero en realidad es fuente de violencia. El urbanismo difuso fragmenta la ciudad en zonas in y zonas out, especializa o degrada las áreas centrales y acentúa la zonificación funcional de las zonas y la segregación social. Y así la ciudad se disuelve, pierde su capacidad integradora. Ésta es una tendencia, no la única: el peso de la historia. La acción social ciudadana y las políticas urbanas pueden desarrollar dinámicas de signo contrario. Pero la tendencia disolvente es, muchas veces, la dominante. La ciudad como sistema de espacios públicos se debilita, tiende a privatizarse. Los centros comerciales sustituyen a calles y plazas. Las áreas residenciales socialmente homogéneas se convierten en cotos cerrados. Los flujos predominan sobre los lugares. Y los servicios privados sobre los públicos. La sociedad urbana de la era de la globalización se caracteriza por una desigualdad sin (o con poca) movilidad, por una vida social en la que prevalece
La inestabilidad y la inseguridad. El mercado de trabajo es más reducido que la población activa, y a los jóvenes, principales afectados, les acecha la exclusión. La violencia difusa que hoy se identifica con la vida cotidiana de muchas ciudades es más producto de la anomía que de la conflictividad social.

Uno de los aspectos más negativos de esta evolución urbana es el efecto multiplicador de la combinación de estos tres impactos. Físicamente, la nueva metrópoli tiende a segmentar más que a Integrar. Funcionalmente, privatiza, lo cual obstaculiza la inserción sociocultural. y, socialmente, agrava la anomia con la exclusión de una parte de la población activa (los jóvenes, sobretodo). Finalmente, reproduce y amplia, aunque sea inconscientemente, las consecuencias del urbanismo militar de hace unas décadas que defendía la utilidad de los polígonos de vivienda, aislados, como zonas de reclusión y control de las clases peligrosas. Pero los sectores populares son peligrosos precisamente porque se les aísla, porque se les recluye en territorios sin lugares, es decir, carentes de atributos y significados; porque no pueden sentirse orgullosos de su casa y de su barrio, porque no es posible en este marco construir su doble identidad de ciudadanos: de su barrio y de su ciudad. Si predomina la dinámica de ciudad difusa y fragmentada, incluso las actuaciones bien intencionadas destinadas a socializar o cualificar lo s espacios urbanos pueden, a corto plazo, tener efectos perversos. Un ejemplo de ello son los grandes espacios públicos accesibles que son rechazados por clases medias víctimas de la agarofobia urbana y utilizadas agresivamente por sectores excluidos hasta entonces. O los grandes equipamientos culturales sin espacios de transición con el entorno que, en vez de cualificarlo, parecen fortalezas ostentosas irritantes a los ojos de los sectores poco integrados.

Ciudad, espacio público y seguridad Las políticas públicas y, sobre todo, la concepción urbanística, tienen una especial relevancia a la hora de crear seguridad. En torno a ella, pueden articularse en dos dimensiones distintas:

a) Políticas que actúan frente a las problemáticas sociales, económicas y culturales que tienen una incidencia más o menos directa sobre la violencia urbana: empleo, programas contra la pobreza, educación y cultura, integración sociocultural de minorías étnicas, etcétera.

b) Políticas urbanísticas destinadas a crear o regenerar un hábitat, unos espacios públicos y unos equipamientos; un entorno físico y social que tenga efectos preventivos o integradotes respecto a los grupos violentos o de alto riesgo.

Nos vamos a referir únicamente a esta segunda dimensión, que es el objeto principal de esta exposición. En primer lugar, una política de seguridad urbana implica también una política de revalorización de la ciudad como conjunto de espacios públicos, de equipamientos y servicios colectivos y de lugares simbólicos o cargados de sentido. Implica la creación de **nuevas centralidades** y la recuperación de las viejas al tiempo que tiene que hacer posible la **movi1idad** de toda población urbana.
Debe también construir y **mantener espacios públicos** y estimular su uso colectivo, cotidiano y extraordinario (por ejemplo, las fiestas). Los espacios públicos, cuyo éxito dependerá de la intensidad y de la densidad de relaciones sociales que se den en su seno, tienen que ser accesibles, multifuncionales, seguros, con calidad formal y fuerza simbólica.

Una política de revalorización urbana debe garantizar, por supuesto, el acceso de toda la población a los servicios propios del bienestar social (sanidad. educación. cultura, transportes, etcétera) mediante una

distribución igualitaria en la región metropolitana, y *monumentalizar* todas las áreas de la metrópoli; dar les visibilidad y reconocimiento social y estimular el desarrollo de su identidad. Queremos enfatizar la importancia de los espacios públicos en la política deconstrucción de la ciudad integradora: el espacio público cualificado es un mecanismo esencial para que la ciudad cumpla su función iniciática de socialización de niños, adolescentes y jóvenes.

Hoy tiende a predominar una dialéctica negativa entre el espacio público ciudadano (decreciente) y la sensación de inseguridad difusa y la exclusión social juvenil (crecientes). Pero es posible una política urbana activa que invierta este círculo vicioso, que lo convierta en virtuoso. Es una de las bazas principales del éxito de cualquier ciudad, incluso en el terreno de la competitividad.
No es una anécdota arquitectónica que Barcelona sea un punto de referencia internacional por la importancia y la calidad de sus espacios públicos. Importa tanto su destino social como su diseño: ambos condicionan su funcionalidad. Aunque parezca una paradoja, creemos que a la agorafobia que teme los espacios públicos abiertos hay que oponer más espacios públicos, más lugares abiertos de intercambio. Algunos de los requisitos para facilitar la percepción de estos espacios como seguros son:

a) La intensidad de su uso por su entorno comercial y residencial, por sus equipamientos o por ser contiguos o de paso con relación a puntos intermodales de transporte.

b) La calidad formal, la monumentalidad. El uso de materiales nobles y el prestigio social atribuido a la obra.

c) La ordenación de espacios de transición entre las áreas comerciales y residenciales formales, entre los equipamientos culturales y sociales y las zonas *conflictivas*.

d) La participación de la comunidad, vecinos y usuarios, en la gestión de los espacios y equipamientos y en las actividades que en ellos se realicen.

e) La oferta específica, educativa o cultural, dirigida a grupos en situación de riesgo (escuela de circo para jóvenes predelincuentes, por ejemplo) y la disponibilidad de espacios para iniciativas propias (música, deportes) o escuelas-talleres vinculadas a posibles demandas del entorno (que pueden completarse con pequeñas empresas o asociaciones que aseguren luego la gestión de servidos y generen, por lo tanto, empleo).

Condiciones políticas de la seguridad urbana

Ya nos hemos referido a las limitaciones de la actuación urbanística. Una condición necesaria, aunque no suficiente, para Que sea eficaz un urbanismo de espacios públicos continuos, de centralidades y movilidades articuladas, de espacios de transición entre equipamientos públicos y barrios populares, es la **igualdad**

jurídico-política de los residentes en el área urbana. No es esto, sin embargo, lo que se da hoy en Europa. En nuestras ciudades convive personas con estatutos legales diferentes: nacionales del país, comunitarios de otros países, extracomunitarios e ilegales. Cada grupo tiene derechos diferentes y, excepto los nacionales del país, todos sufren de una *capitis diminutio* que legitima las exclusiones y las discriminaciones negativas.

Esta situación plantea un desafío a las ciudades. Si se quiere promover la inserción sociocultural, la participación cívica y la gobernabilidad del territorio. Se debe promover la **igualdad formal** de los residentes, sin la cuales muy difícil impulsar políticas públicas urbanas que generen un ambiente de seguridad basada en la tolerancia y la convivencia. Pero esta igualdad jurídico-política choca con dos dificultades: por un lado, no es la ciudad la que puede crearla; por el otro, debe afrontarlas contradicciones sociales y culturales de unas poblaciones urbanas heterogéneas. Para afrontar políticamente estas contradicciones sugerimos, entre otras, algunas de las medidas que han demostrado ser eficaces:

a) Combatir explícitamente los comportamientos racistas y xenófobos en las administraciones públicas. Entre otros medios, el reclutamiento de funcionarios (policías y jueces incluidos) debe incluir a personas procedentes de colectivos de riesgo y en general de las minorías discriminadas.

b) Crear estructuras de participación que incluyan a los colectivos marginales o peligrosos tanto en el ámbito de la ciudad como de los barrios. La descentralización de la administración local, la creación de consejos u organismos de carácter participativo de barrio o distrito (como los consejos de seguridad urbana de Barcelona), la puesta en marcha de una justicia local de0 barrio, los programas preventivos con la colaboración de organismos cívicos, etcétera, son mecanismos que facilitan esta participación.

c) Desarrollar políticas públicas de acción positiva que tengan como objetivo la inserci6n sociocultural y reduzcan, así, las formas urbanas constitutivas de guetos.

d) Inventar procedimientos legales tendentes a regular, en el ámbito urbano, la residencia de personas a las que el Estado no les atribuye un reconocimiento legal pleno.

e) Asumir la condición de territorio-refugio de las ciudades.

Conclusiones

a) Ni hay crisis de ciudad, ni la ciudad es la generadora de graves problemas sociales como la exclusión o la violencia. En todo caso, si la ciudad no cumple hoy una función más integradora es porque hay urbanización sin ciudad: el problema es la no-ciudad, no la ciudad. Es decir, el debilitamiento de la 'centralidad, la insuficiente comunicación y visibilidad de las distintas zonas urbanas, la segregación social y la especialización funcional contrarias a la cohesión ciudadana, la degradación de los servicios y espacios públicos.

b) Con un conjunto de políticas públicas activas es posible hacer ciudad en la ciudad por medio de proyectos urbanos complejos, mul1ifuncionales. En la medida en que incorpora una diversidad de usos y de públicos, la experiencia de los grandes equipamientos culturales, vinculados a otras actuaciones paralelas, se revela especialmente eficaz por sus electos de centralidad y sus impactos sobre el entorno social y físico.

c) Los espacios públicos, su concepción, su calidad y su continuidad son un elemento clave de la ciudadanía y de laceración de un ambiente de seguridad. El espacio público de viene hoy el elemento ordenador del urbanismo, en un ámbito de compromiso entre competitividad y calidad de vida, entre cohesión social y tolerancia. Requiere polivalencia y monumentalidad: el lujo es necesidad. Contribuye a la identidad del territorio y de la ciudadanía. Y puede ser, debe ser, un mecanismo de redistribución social y de integración cultural.

d) Hoy, Europa es un espacio de inseguridad por que está obsesionada por la seguridad. Teme al exterior porque se cierra al exterior. Las ciudades, en cambio, son y deben ser un refugio y un territorio abierto, para lo cual deben proponerse ser a la vez un lugar de cohesión y de innovación sociales; de innovación político jurídica, también. Así, se propone que las ciudades promuevan en el ámbito europeo un estatus de ciudadano distinto del de la nacionalidad. Deben considerarse ciudadanos europeos no sólo los nacionales de un país de la UE, sino también aquellos que adquieran la residencia en cualquiera de sus ciudades.

e) Las ciudades no pueden renunciar a su rol de refugio. Nos permitimos sugerir una alianza, una red de ciudades europeas que se comprometan a dar refugio a todos aquellos que han sido obligados a dejar su país de origen por razones de persecución política, religiosa o cultural. Las ciudades deberían, asimismo, iniciar el proceso de regulación de los residentes de hecho, al cual podrían acceder todos aquellos que pudieran demostrar que han residido en el lugar durante por lo menos cuatro años.

A la psicosis de inseguridad debemos oponer la vocación universalista de los valores ciudadanos.

Anexo XIII: Juventud y ciudadanía. Causas sin rebeldes.

"Hay un evidente elemento de suicidio colectivo en la actual obsesión por la competitividad. Es reconocible en el analfabetismo de masas, en la destrucción de los centros y los barrios de la ciudad, en la criminalidad, en la droga y, sobre todo, en una generación de jóvenes sin esperanza". Ralf Dahrendorf (*Economic opportunity, civil society and political liberty*. Copenhagen, 1995).

No son palabras de un publicista izquierdista, ni de un alternativo radical. Ni se pronunciaron en una asamblea cualquiera. Las pronunció el ya anciano profesor Dahrendorf en la conferencia de NN.UU. sobre desarrollo social. Son palabras de un ex-comisario europeo, alemán de origen, de nacionalidad británica, que ha dirigido durante años la prestigiosa London's School of Economics. Uno de los grandes pensadores liberales de nuestra época. Habla de la globalización y de sus efectos sobre las políticas públicas y las dimisiones irresponsables de éstas. Se refiere especialmente a Estados Unidos y Gran Bretaña, pero añade (La República, Roma 21-9-95) que es una tendencia que se expande por Europa. Sobre Italia hace un diagnóstico que se puede aplicar a España. "Mi juicio no es bueno. Es una democracia aun muy débil y con un mercado al que le faltan elementos equilibradores".

Los síntomas patológicos que especifica Dahrendorf son cinco: La incultura social (es suficiente ver los rankings televisivos), la fragmentación de la ciudad (a pesar de contra-ejemplos positivos como los que se dan en Barcelona), la violencia delictiva y por lo tanto la inseguridad, la droga y la ausencia de proyectos y de esperanzas de la juventud.

El diagnóstico es ampliamente compartido, aunque se debatan los juicios sobre las causas y sobre las políticas públicas. En este artículo no pretendemos proponer una explicación global ni una política que lo resuelva todo. Nos centraremos en el rol de los espacios públicos y de los equipamientos culturales y escolares en la exclusión o inserción de los jóvenes. Los análisis y las propuestas de las políticas públicas pueden ser considerados parciales o de alcance limitado. Pero, como diría Popper, mejor desconfiar de la "solución global" que cuando no es retórica es "final".

I. GLOBALIZACIÓN, ESPACIO PÚBLICO Y JÓVENES

La Globalización económica y la competitividad a cualquier precio tienen un impacto urbano específico:

a) La urbanización invertebrada o la ciudad-territorio, o la ciudad de la edad III (Parent y Portzamparc, 1995). El proceso de metropolitanización difusa fragmenta la ciudad en zonas in y zonas out, se especializan o se degradan las áreas centrales y se acentúa la zonificación funcional y la segregación social. La ciudad se disuelve, pierde su capacidad integradora. Es una tendencia, no la única. El peso de la historia, la acción social ciudadana y las políticas urbanas pueden desarrollar dinámicas de signo contrario. Pero la tendencia disolvente es, muchas veces, la dominante.

b) La ciudad como sistema de espacios públicos se debilita, tiende a privatizarse. Los centros comerciales substituyen a calles y plazas. Las áreas residenciales socialmente homogéneas se convierten en cotos cerrados, protegidos los sectores medios y altos, por policías privados. Los flujos predominan sobre los lugares. Y los servicios privados sobre los públicos.

c) La sociedad urbana de la era de la globalización se caracteriza por una desigualdad sin movilidad, por una vida social en la que prevalece la inestabilidad y la inseguridad. El mercado de trabajo es más reducido que la población activa, los jóvenes son los principales afectados y les acecha la exclusión. La violencia difusa que hoy se identifica con la vida cotidiana de muchas ciudades es más producto de la anomía que de la conflictividad social.

Uno de los aspectos más negativos de esta evolución urbana es el efecto multiplicador de la combinación de estos tres impactos. Físicamente la nueva metrópolis tiende a segmentar más que a integrar. Funcionalmente privatiza, lo cual obstaculiza la inserción socio-cultural. Y socialmente la exclusión de una parte de la población activa, los jóvenes especialmente, agrava la anomía.

El urbanismo no puede resolver todos los problemas derivados de los procesos económico-sociales excluyentes. Pero puede por lo menos no potenciarlos. Y algo más: reducir y hasta contrarrestar algunos de sus efectos, introduciendo dinámicas distintas. Parece lógico que éste debiera ser el objetivo de las políticas públicas. Para lo cual se requieren políticas integradas (no sectoriales) y participativas (no burocráticas). En el marco de estas políticas urbanas tienden a expresarse algunas prioridades, como:

a) La generación de empleo para los jóvenes, tanto en el sector público como en el privado, así como la innovación social para desarrollar nuevas fuentes de actividad: empleos de proximidad, ecología urbana, oficios ligados a la comunicación, cultura y empleo de tiempo libre, etc.

b) La reconstrucción del tejido asociativo, de la sociedad civil, por medio de la descentralización político-administrativa, de la participación ciudadana y del reconocimiento de partners o interlocutores colectivos en todos los ámbitos de la vida local.

c) La revalorización de la ciudad como conjunto de espacios públicos, de equipamientos y servicios colectivos y de lugares simbólicos o cargados de sentido. Por lo tanto creación de nuevas centralidades y recuperación de las viejas y posibilitar paralelamente la movilidad de toda población urbana. Construir y mantener espacios públicos y estimular el uso colectivo, cotidiano y extraordinario (por ejemplo: fiestas) de los mismos. Los espacios públicos deben caracterizarse por su accesibilidad, multifuncionalidad, seguridad, calidad formal y fuerza simbólica. Su éxito dependerá de la intensidad y de la densidad de relaciones sociales que se den en su seno. Garantizar, por supuesto, el acceso de toda la población a los servicios propios del bienestar social: sanidad, educación, cultura, transportes, etc. Mediante una distribución igualitaria en la región metropolitana.

Monumentalizar todas las áreas de la metrópolis, darles visibilidad y reconocimiento social y estimular el desarrollo de su identidad.

Queremos enfatizar especialmente la importancia de los espacios públicos en la política de construcción de la ciudad integradora. El espacio público cualificado es un mecanismo esencial para que la ciudad cumpla su función iniciática de socialización de niños, adolescentes y jóvenes.

Hoy tiende a predominar una dialéctica negativa entre espacio público ciudadano (decreciente) y sensación de inseguridad difusa y exclusión social juvenil (crecientes). Pero es posible una política urbana activa que invierta este círculo vicioso, que lo convierta en virtuoso. Es una de las bazas principales de cualquier ciudad exitosa, incluso en el terreno de la competitividad. No es una anécdota arquitectónica que Barcelona sea un punto de referencia internacional por la importancia y la calidad de sus espacios públicos. Importa más su uso social que su diseño, aunque éste forme parte de la calidad y por lo tanto de la funcionalidad de cada espacio público.

II. EQUIPAMIENTOS CULTURALES Y SU IMPACTO EN EL ENTORNO

Una política que adquiere hoy una importancia creciente es la realización de equipamientos culturales potentes tanto en las áreas centrales degradadas como en barrios populares más o menos periféricos.

En un encuentro reciente celebrado en París (La Villete, 1996) se expusieron un conjunto de operaciones y su impacto sobre el entorno. Un conjunto bastante significativo pues comprendía además de París (La Villete y Pompidou), Londres, Johannesburg, Dublín, Montreal, San Francisco, New York, Leipzig, Ljubljana, Marsella, Strasbourg, Tunis, Vitoria, Barcelona, etc.
A pesar de la heterogeneidad de estos equipamientos y de la diferencia de contextos ciudadanos en los que se inscriben aparecen elementos comunes interesantes, sobretodo teniendo en cuenta que se seleccionaron solamente experiencias exitosas.

a) Localización. El entorno degradado o periférico no representa en ningún caso un obstáculo insuperable. Incluso en las ciudades o zonas más difíciles. Ver los casos de Johannesburg o de Marseille. O Ciutat Vella en Barcelona. En general no resulta difícil garantizar la accesibilidad así como la seguridad del interior y del entorno inmediato. Ahora bien cuánto más pobre o deteriorado sea el entorno más fuerte conviene que sea la Arquitectura, como factor de atracción, de identidad y de prestigio (por ejemplo Pompidou, MACBA o CPCs -centros de participación cívica, de Córdoba, Argentina-).

b) Multifuncionalidad. Cuanto mas diversificada es la operación mas posibilidades de éxito. La oferta cultural convencional (museo, exposiciones, espectáculos, etc.) casi siempre va unida a espacios interactivos y de creatividad, a centros de formación, a talleres y comercios, etc. En algunos casos se integran servicios de carácter social o administrativo. En otros se realizan operaciones paralelas de

oficinas y viviendas. O de servicios de comunicación y transportes. O equipamientos turísticos, hoteles, restaurantes, etc. Es importante la existencia de espacios de transición, abiertos al entorno (es decir sin controles de acceso ni elementos formales disuasorios) pero articulados (contigüidad, mantenimiento) con el equipamiento cultural.

c) Públicos objetivos. En casi todas las operaciones se encuentran en proporciones diversas públicos distintos: el del entorno social inmediato, el destinatario de la oferta principal (por ejemplo estudiantes como en el caso de la Universidad Pompeu Fabra en Ciutat Vella), del conjunto de la ciudad o región, o turístico. Según cual sea el tipo de público que predomine el impacto sobre el entorno será distinto, pero siempre es un factor de animación de la vida urbana.

d) Gestión. La gestión y el financiamiento son -salvo raras excepciones- públicos o mixtos. El sector público (local o estatal) juega casi siempre un rol motor indispensable. Pero también son cada vez más frecuentes las fórmulas de partenariado así como distintos mecanismos para facilitar la participación ciudadana, en especial de los colectivos sociales interesados o hacia los cuales se practica una política de integración (que en ciertos casos incluye sectores de jóvenes en situación considerada de riesgo).

e) Impacto sobre el entorno. Es obviamente muy variable. Pero casi siempre se aprecian impactos positivos de imagen de la zona, de rehabilitación urbana, de mejora de los servicios públicos y de la seguridad, de aparición o modernización de actividades económicas (comerciales especialmente), de sensibilización de una parte de la población residente a la oferta cultural, de autoestima. En algunos casos hay un impacto significativo sobre el empleo, pero es menos frecuente. Hay otros impactos más discutibles o contradictorios como la "gentrification" (la zona se pone de moda y es ocupada parcialmente por sectores medios "ilustrados", por ejemplo) o la terciarización más moderna que progresivamente hace perder al área su carácter residencial popular característico.

f) Seguridad Ciudadana. Poco a poco se ha ido superando la idea que la única garantía de proporcionar seguridad es hacer de estos equipamientos un bunker con parking incluido. Las experiencias más exitosas han demostrado al contrario que una concepción más abierta y participativa no solamente crea una mayor seguridad en el interior sino que expande seguridad en los entornos inmediatos, en la medida que vigoriza el uso de los espacios públicos, estimula actividades comerciales y facilita una mayor relación de los habitantes de la zona con el equipamiento. Lo cual no quiere decir que se pueda prescindir de medidas y de cuerpos de seguridad. Pero si que la mejor manera de crear ambientes seguros es generando procesos de complicidad con los colectivos del entorno. Los espacios de transición, antes citados, son casi siempre el test de la seguridad.

g) Acción preventiva e integradora con la juventud en situación de riesgo. Como complemento del punto anterior es interesante citar la experiencia de la Asociación de Prevención de la Villette (París), en la

que participan las Administraciones Gestoras y las Asociaciones Cívicas. Por medio de una imaginativa política respecto a los jóvenes de la zona ha desarrollado una importante labor que incluye generación de empleo (en las múltiples actividades del centro, el mayor equipamiento cultural urbano europeo: 55 ha., 300.000 m2 de suelo en instalaciones), formaciones profesionales diversas, participación en la gestión, organización de actividades específicas y apoyo a iniciativas surgidas de los colectivos sociales. Para la realización de estas funciones y actividades se han incluso constituido empresas y asociaciones ad hoc.

Parece indudable que la política de equipamientos y actividades culturales en áreas deprimidas o marginales y con población en situación de riesgo de exclusión es una política de contribuye eficazmente a contrarrestar los efectos negativos de la globalización y que abre cauces de integración para algunos sectores de la juventud urbana. Sin embargo, a pesar de la generalización de algunas de estas experiencias (como los Centros Cívicos y similares) en muchos barrios, sus efectos son muy limitados. Hay que ver que pasa en los lugares de socialización de la mayoría de adolescentes y jóvenes, en la escuela y en los espacios públicos, para disponer de una visión más real de la eficacia de las políticas públicas respecto a juventud y seguridad en la ciudad.

III. ESCUELA Y BARRIO: ESPACIOS DE JÓVENES, PROBLEMAS DE SOCIEDAD

Partamos de tres consideraciones que ya han sido expuestas o se deducen de lo dicho anteriormente:

a) La globalización fragmenta la ciudad como lugar de integración pero al mismo tiempo provoca la revalorización del nivel local como ámbito de integración y de gestión pública, de participación social y de identidad colectiva. Los centros urbanos y los barrios son espacios a (re)construir contra las dinámicas disolventes. Son espacios conflictivos.

b) La nueva competitividad crea una situación de desigualdad con escasa movilidad, de inestabilidad social y de precarización económica y laboral, de marginación de colectivos cada vez más numerosos. Dos hechos aparecen como particularmente graves: la crisis de los servicios públicos y la exclusión de una parte creciente de los jóvenes.

c) La ciudad y el barrio aparecen hoy como el espacio principal del conflicto social. Pero es un conflicto más bien asimétrico, anómico, difuso. Expresa más un malestar que una fuerza social. Afecta principalmente a los jóvenes y por lo tanto se manifiesta en sus lugares de vida: la escuela y la calle.

La consecuencia es la percepción del espacio público como inseguro y de la escuela como una institución en crisis.

Por lo tanto es preciso abordar a la vez la problemática de la débil integración de los jóvenes con la crisis de la escuela y de la convivencia social en los barrios y centros urbanos.

Hoy no tiene sentido proclamar que nuestra época es la de la emancipación de los jóvenes, del reconocimiento de sus derechos y de sus valores. Que los adultos, incluso los viejos, quieran parecer eternamente jóvenes expresa simplemente la influencia de las ideologías consumistas y la inmadurez de los adultos. Todo lo cual aumenta las dificultades de los jóvenes para asumir su identidad. La reducción de la mayoría de edad y en consecuencia la adquisición de los derechos civiles y políticos a una edad más temprana no se compadece con el hecho de que la mayoría de los jóvenes conviven con su familia de origen hasta pasados los 30 años (confirmado por casi todas las encuestas europeas). La extensión y prolongación de la escolarización es más ficticia que real: el absentismo escolar alcanza en muchos barrios porcentajes superiores al 25%, a veces alcanza el 50%. Pero sobre todo la escuela no garantiza la inserción profesional y la remuneración económica posteriores. Más bien hace de parking de un equipo de reserva que en muchos casos ya no espera jugar un día el partido oficial. Mas que emancipación hay exclusión. Más que autonomía hay dependencia. Más que rebelión hay marginación.

En los últimos años las políticas públicas para jóvenes han consistido en muchos países en espectáculos, servicios sociales, policía y jueces. Es decir, zanahoria y bastón. Pero no son los jóvenes los "inadaptados". Es la sociedad que está en crisis por su incapacidad de integrar el futuro.

A partir de este diagnóstico es tentador concluir que si no se transforman el modelo económico competitivo y el modelo socio-cultural consumista, ambos rígidamente excluyentes (desigualdad sin movilidad), en la medida que el sector más afectado son los jóvenes, la crisis de la escuela y el deterioro de la vida social en la calle son inevitables.

Pero es una conclusión que solo autoconfirma su certeza por la inoperancia a la que conduce. Pero demos la vuelta al razonamiento. Si los jóvenes están en las escuelas y en las calles de barrios y centros urbanos, en los equipamientos y en los actos culturales o deportivos, es decir, en los espacios públicos. Si son las principales víctimas de un modelo económico y social excluyente, que deja "sin esperanza" a muchos de ellos. Entonces la cuestión no es tanto tratarlos como problema real (que existe pero que no se resuelve actuando simplemente sobre los síntomas) sino como fuerza social potencial. Si los sectores excluidos no se convierten en fuerza social difícilmente se modificará la lógica del actual modelo. Y por lo tanto su inserción en el barrio, su relación con la escuela y los equipamientos debe hacerse de tal modo que contribuya a este devenir como actores sociales capaces de incidir en la dinámica y en las políticas urbanas.

Hoy es un tópico teorizar la inexistencia de fuerzas opositoras y alternativas al modelo existente precisamente porque a diferencia del proletariado industrial cuya capacidad de promover cambios fue evidente desde finales del siglo XIX hasta los años 70 de este siglo, los excluidos de hoy no parecen "necesarios". O, como dicen en algunos países de América Latina, son "desechables". Sin embargo, en la medida que se generen mecanismos de conexión o de inserción, mediante reformas aparentemente parciales y modestas, y que paralelamente se elabore un proyecto intelectual-político alternativo, la fuerza social se construirá.

En este artículo nos centraremos en las propuestas de algunas actuaciones correctoras e integradoras. Estas medidas se refieren especialmente a la escuela y el espacio público. Pero en la medida que estos dos ámbitos

están en crisis por estar afectados por una dinámica excluyente de carácter económico y por la correlativa marginación político-cultural, es preciso también hacer propuestas que contrarresten estas tendencias negativas.

IV. EXPECTATIVAS ECONÓMICAS Y PROFESIONALES PARA RECUPERAR LA ESCUELA

La crisis de expectativas para el futuro post-escolar revierte en el presente escolar. La escuela hoy no garantiza el acceso al mercado de trabajo. El esfuerzo educativo no se transmuta en promoción y reconocimiento sociales. En cambio proliferan los mecanismos selectivos que reproducen y amplían las desigualdades sociales, económicas y culturales. Y las específicamente urbanas: los estudios recientes confirman que en un entorno marginal el fracaso escolar, dentro del mismo grupo socio-económico, es mucho mayor. Es decir los adolescentes y los jóvenes se encuentran orientados y seleccionados, con puertas educacionales que se cierran progresivamente, contra su voluntad. Y cada vez con menos expectativas de obtener trabajo, remuneración y status social satisfactorios.

En estas circunstancias es lógico que la escuela fracase, en muchos casos, como escuela de civismo, de ciudadanía. ¿Cómo se asumirán como ciudadanos si al final del ciclo educativo saben que no tendrán trabajo estable ni remuneración suficiente para autonomizarse y tener vivienda y familia propias? Desaparece entonces la motivación para aprender y para respetar las normas sociales y legales. Aumenta el absentismo escolar y la violencia y la delincuencia dentro y fuera de la escuela.
(Por cierto no confundir la violencia en la escuela con la delincuencia juvenil. Los delincuentes, si van a la escuela, no son precisamente los más violentos, les interesa mantener un perfil bajo).

La respuesta simplemente educacional no es suficiente. Sólo será eficaz si se vincula a la posibilidad real del acceso posterior al trabajo, a la remuneración y a la protección social. A continuación exponemos algunas sugerencias que se apoyan a experiencias locales diversas. (Ver en las referencias bibliográficas los Informes del Foro Europeo de Seguridad Urbana y de la Fondation pour le Progrés de l'Homme).

a) Integrar la formación y el aprendizaje en ámbitos de trabajo profesional durante el periodo de escolarización. Por ejemplo, estadías de 3 o 6 meses en empresas, asociaciones o administraciones, con remuneración equivalente a beca. O un año de trabajo como requisito previo a la entrada en la Universidad. Lo cual supone introducir la cultura del aprendizaje y de la alternancia formación-trabajo no solo en la Industria y en los oficios artesanales sino también en el terciario público y privado.

b) Codificar nuevos servicios, actividades y profesiones. Como los llamados servicios de proximidad, la ecología urbana, la cultura, la animación social y deportiva, la comunicación, la cooperación intergeneracional, la recuperación de oficios tradicionales, la acción humanitaria, etc. Lo cual conlleva formación específica y por lo tanto "formadores" y centros adecuados. Y supone una Administración pública y unas asociaciones con capacidad de innovación social. En Barcelona hay experiencias interesantes como la

Escuela de Circo del Ateneo Popular de Nou Barris o El Far, Centre de Treballs del Mar. O que puedan serlo en el futuro como el Forum Nord.

c) Introducir en los acuerdos o convenios entre Administraciones Públicas, asociaciones patronales y sindicatos, mecanismos que prioricen el acceso al empleo de los jóvenes, incluyendo cuotas para colectivos en situación de riesgo. El sector público, en sus procedimientos de reclutamiento, no debería reproducir la jerarquía que se expresa por medio de diplomas académicos principalmente, tanto porque son socialmente injustos como porque no garantizan necesariamente la formación adecuada.

d) Establecer "contratos de actividad" (según una propuesta del comisariado del Plan del Gobierno Francés) que compatibilicen una cierta estabilidad de la remuneración y de la protección social con las inevitables exigencias de flexibilidad y movilidad del mercado de trabajo actual. Si la única perspectiva laboral son "los contratos basura", que no ofrecen los mínimos para garantizar la autonomía futura de los jóvenes es difícil que en las escuelas haya motivación para aprender .¿Para qué?.

e) Establecer mecanismos socio-económicos de carácter general que corten las raíces de la marginación y que ofrezcan marcos globales securizantes. Hay propuestas interesantes como la Seguridad Social generalizada, el salario ciudadano, el apoyo público a todas las asociaciones u ONG's que cumplen funciones de interés social, cultural o humanitario, etc.

Estas propuestas tendrán más posibilidad de implementarse en la medida que los jóvenes, los principales interesados, tengan cauces e instrumentos propios para expresarse como ciudadanos.

V. APRENDIZAJE DE LA CIUDADANÍA: EN LA ESCUELA Y EN LA CALLE

El aprendizaje de la ciudadanía, y en consecuencia la integración cultural y política, no es evidentemente monopolio de la escuela. Hay medios más poderosos como las instituciones políticas y los medios de comunicación social... pero o no conectan, las primeras, o no están por la labor, las segundas.
Se reclama nuevamente a la escuela que cumpla una función para la cual hoy está mucho menos preparada que en el pasado. Y que debe ejercer muchas veces en un entorno muy desfavorable. Las causas de estas dificultades ya han sido expuestas. Veamos ahora algunas propuestas y experiencias que puedan estimular una dialéctica positiva entre escuela y civismo.

a) La Escuela como aprendizaje de la democracia. Avanzamos cuatro líneas de actuación que se apoyan en diversas experiencias europeas (ver Informe "Seguridad y Democracia", 1994).

- Reglamento interior conocido y consensuado con las asociaciones de padres y con los delegados de los alumnos, cuya aplicación dependerá de un Consejo Escolar participativo. La Escuela debe ser un lugar de encuentro y diálogo entre colectivos sociales organizados.

- Relación con las normas legales y las Instituciones Políticas. Conocimientos de las mismas con la colaboración de representantes de los distintos poderes del Estado. Jueces, Diputados, Concejales, Directores de Servicios de las Administraciones, etc. deberían frecuentar las escuelas. También aprenderían bastante. El conocimiento adquirido por los escolares serviría no sólo para facilitar el respeto a las normas legales, sino también para controlar su modo de aplicación en sus vidas. Y para, en ciertos casos, participar en esta aplicación. Por ejemplo Consejos de Seguridad Ciudadana de barrio o distrito. Una relación que en zonas difíciles es complicada pero necesaria es entre escuela y policía. Aunque sólo fuera para controlarse mutuamente y que cada uno conociera el carácter y los límites a no pasar en sus acciones de unos y otros. Tanto dentro como fuera de la Escuela... y de la Comisaría.

- Formación de los alumnos para posibilitar la participación en la gestión de la escuela, especialmente dirigida a los delegados electos. Esta formación debe preparar para la negociación , la definición de demandas y programas y el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos.

- Apoyo y formación de los maestros y profesores y liberación de los tiempos necesarios para desarrollar actividades sociales y culturales, para implementar y formar respecto a los mecanismos participativos, como, sobre todo, para actuar en entornos conflictivos y con colectivos de riesgo.

b) Partenariado y espacios públicos. La ciudadanía no se aprende únicamente dentro de las paredes de la escuela. Mejor dicho: solo así no funciona. Adolescentes y jóvenes, como maestros y responsables de la escuela, pueden y deben salir a la calle. No solo individual o informalmente, que por descontado lo hacen. Sino también como escuela, "institucionalmente", organizadamente. Y mediante acuerdos de colaboración y participación con Instituciones (especialmente locales o regionales) y asociaciones.
Como por ejemplo:

- Participación en la gestión social y cultural de servicios y actividades barriales: circulación, mantenimiento y mejora de espacios públicos, control ambiental, animación cultural, apoyo a grupos con problemas o discapacidades, difusión y gestión de nuevas tecnologías de comunicación, etc.

- Participación en los Consejos de Seguridad y en los Programas de prevención y de inserción social.

- Participación en los Comités o Agencias de desarrollo local y en los programas de generación de empleo.

- Partenariado con organismo públicos y ONG's para la acción humanitaria hacia el exterior.

c) Relaciones intergeneracionales y afirmación juvenil. Una de las dificultades de los jóvenes para asumirse como fuerza social es su indefinición generacional. La transición hacia la edad adulta es confusa, asincrónica (las etapas educativas, familiares, de trabajo, de vivienda, de adquisición de derechos, no se corresponden). Las estructuras de transición y de inserción son débiles, cuando no inexistentes. Los ritos de

transición de una etapa a otra casi han desaparecido (aunque es significativo que se recuperen algunos, como los de graduación). El avance hacia la autonomía es lento, tortuoso, precario y sobre todo, individual. No hay acontecimientos colectivos que marquen generacionalmente, ni proyectos históricos que ofrezcan un marco de movilización y de integración simbólica. Los principales momentos comunitarios para muchos jóvenes son los espectáculos musicales o deportivos, que son expresivos pero escasamente transformadores del entorno social y de las relaciones de fuerza.
Hay un desfase entre los estímulos de competitividad y de consumo (poco alcanzables) que transmite la sociedad de los adultos y las aspiraciones o valores solidarios en los que podría apoyarse una fuerza social juvenil. Es decir hay asimetría entre los actores y las bazas en juego.

La relación intergeneracional puede cumplir una doble función: de integración social de los jóvenes pero también de identidad frente a las generaciones adultas. En los apartados anteriores hemos expuesto mecanismos de aprendizaje democrático y de partenariado con instituciones y asociaciones. Lo cual debe entenderse tanto como un medio de inserción socio-cultural en el mundo adulto como de afirmación conflictiva ante él. Los adolescentes y los jóvenes sólo se valorizarán cultural y políticamente si actúan según motivaciones y valores propios. Hay que reconocer que las actuales estructuras políticas ni están muy valorizadas socialmente ni resultan muy motivadoras para los jóvenes. El fracaso de la gran mayoría de los partidos políticos en cuanto al reclutamiento juvenil es escandaloso. El espectáculo de los mítines de las campañas electorales parece muchas veces un festival de la tercera edad.

VI. ¿ESCUELA ABIERTA O CERRADA?

Las dificultades de relación con el entorno y la importancia social adquirida por la violencia dentro y fuera del recinto escolar han replanteado la discusión sobre la escuela-fortaleza o escuela-plaza pública. En los años 70 y 80 predominó progresivamente la concepción de la escuela "ciudadana", integrada al barrio, abierta a los agentes sociales, tanto para darles la posibilidad de intervenir en el proceso educativo como para facilitarles el uso del equipamiento escolar y la relación cívica con los alumnos.

Actualmente tiende a volverse a la escuela que afirma su especificidad, que marca su recinto y que distingue claramente a los de dentro de los de fuera. Hay razones sólidas para ello:

- La desmotivación respecto a la escuela y la descualificación en bastantes casos de la enseñanza parece justificar la recuperación de un marco más autocentrado que pueda disciplinar y estimular la adquisición de conocimientos.

- El deterioro social y la violencia cotidiana de los entornos lleva a considerar deseable que la escuela sea un espacio protector y protegido, capaz de defenderse de la violencia exterior y de controlar mejor la violencia interior.

- La multiplicación de intervenciones de agentes externos, en un momento de confusión sobre el rol de la escuela, aumenta esta confusión y añade una dificultad suplementaria en las relaciones maestros-alumnos.

- La relación con las familias, la participación de las asociaciones de padres y la responsabilización de los delegados de los alumnos es más fácil de implementar sino se multiplican las conexiones con el exterior.

- Una escuela autocentrada puede establecer más eficazmente relaciones institucionalizadas con los agentes externos a la escuela, tanto del barrio como de la ciudad.

Sin embargo, este retorno relativo a la escuela cerrada y protectora no debiera generar falsas ilusiones sobre que así se suprimirá la violencia interna, se eliminará el absentismo, se motivará para el estudio y se recuperará un proyecto educativo que de sentido al periodo escolar.

- La violencia interna a la escuela, cuya gravedad a veces se exagera, se reduce a la larga mediante al aprendizaje de la democracia. Pero atención: la experiencia demuestra que en una primera fase la tolerancia y el diálogo pueden propiciar momentos de explosión o multiplicación de conflictos, que brote la violencia contenida (sobre todo si hay más intolerancia o represión en el espacio público del entorno). Por lo demás los estudios europeos muestran la persistencia de un "núcleo duro" de un 5% de alumnos difícilmente integrables a la disciplina escolar y a la convivencia pacífica. Sin embargo, la gran mayoría acepta como legítimas las normas básicas del funcionamiento escolar.

- El absentismo escolar, en parte facilitado por la negligencia o la crisis del núcleo familiar y a veces por el mal funcionamiento o las deficientes instalaciones de la escuela, tiene como causas principales factores externos a la escuela (como ya se dijo al principio).

- Se pueden obtener resultados positivos en cuanto a una mayor motivación para la adquisición de conocimientos mediante mejoras en las instalaciones, y el equipamiento técnico, (p. ej. ordenadores), y con iniciativas innovadoras respecto a los contenidos, las actividades paraescolares y las relaciones pedagógicas. Pero estos resultados serán precarios si no mejoran las expectativas económicas y profesionales.

- El proyecto educativo no lo puede generar la escuela sino el conjunto de la sociedad. Porque finalmente de lo que se trata es de hacer posible que cada uno construya un proyecto de vida con sentido. Y el sentido no lo puede proporcionar la escuela aislada del resto. El proyecto educativo es un desafío político.

VII. CONCLUSIONES

a) No hay Crisis de Ciudad, ni la ciudad es la generadora de graves problemas sociales, como la exclusión o la violencia. En todo caso si la ciudad no cumple, hay una función más integradora es porque hay urbanización sin ciudad. El problema es la no-ciudad, no la ciudad. Es decir, debilitamiento de la

centralidades, insuficiente comunicación y visibilidad de las distintas zonas urbanas, segregación social y especialización funcional contrarias a la cohesión ciudadana y degradación de los servicios y de los espacios públicos.

b) Es posible mediante un conjunto de políticas públicas activas "hacer ciudad en la ciudad", por medio de proyectos urbanos complejos, multifuncionales. La experiencia de los grandes equipamientos culturales, vinculados a otras actuaciones paralelas, en la medida que incorporan una diversidad de usos y de públicos, se revela especialmente eficaz por sus efectos de centralidad y sus impactos sobre el entorno social y físico.

c) Estas actuaciones por su naturaleza misma tienen efectos limitados. Si bien generan elementos de centralidad integradora no pueden articular el conjunto de la ciudad metropolitana ni cohesionar globalmente a una población que sufre procesos excluyentes. Los jóvenes son los principales afectados por la exclusión social, económica y política.

d) No se trata de una crisis de la juventud. No nos enfrentamos a un problema de inadaptación de un colectivo social particular. Se trata de una crisis de sociedad, que excluye a una parte de los que representan su futuro. La cuestión es cómo hacer de esta población excluida una fuerza transformadora.

e) En tanto que predomine le exclusión no es posible que un colectivo adquiera la capacidad para plantear una relación conflictual, de negociación y de transformación, con los otros grupos y con las instituciones. Es esta capacidad de conflicto que convierte a un colectivo en fuerza social. Hoy los jóvenes son más víctimas de las causas excluyentes que rebeldes para terminar con ellas. Las expresiones de protesta no tienen fuerza transformadora. Si bien hay un problema de violencia hay también un déficit de conflicto social.

f) Para que los sectores juveniles amenazados por la exclusión puedan desarrollar esta capacidad conflictual, es decir, actuar como fuerza social, deben conseguir mecanismos de inserción y poder interiorizar expectativas esperanzadoras. El ámbito local y más específicamente el espacio público ciudadano y la escuela son lugares privilegiados para construir procesos de socialización que se opongan a las dinámicas excluyentes. Es decir, realizar la transición de la exclusión a la ciudadanía.

g) Hoy tiende a establecerse una dialéctica a la vez contradictoria y complementaria entre globalización y ciudadanía. Crear mecanismos, desde los barrios y desde la escuela, productores de ciudadanía es contrarrestar los efectos disgregadores de la globalización. Y construir las bases para renovar el sentido de la ciudad y de la vida para las generaciones futuras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1) J.Borja (1990)."La ciudad educadora: perspectiva sociológica" en el libro del primer Congreso de "Ciudades Educadoras". Ajuntament de Barcelona.

2) E. Argullol et al. (1993). Universitat i Ciutat. Visions sobre el campus urbà de la Universitat Pompeu Fabra. Barcelona. Edicions 62.

3) Foro Europeo de Seguridad Urbana.(1994). Securité et Democratie.Paris.

4) R. Dahrendorf (1995). Economic Opportunity, civil society and political liberty. Copenhagen.

6) C.Parent (1995). La ville bousculée. & C. de Portzamparc. La ville âge III.
Pavillon de l'Arsenal. Paris.

7) Fondation Progrés de l'Homme (1996). Dialogue et Confrontation entre jeunes et adults en Exclusion. Une loi cadre pour quoi faire?. Paris.

8) Foro Europeo de Seguridad Urbana (1996). Urban cultural spaces & urban security. La Villete. Paris.

9) Foro Europeo de Seguridad Urbana (1996) Gestire le crise urbane. Torino.

10) J.Borja & M.Castells (1998). Local y Global. Taurus. Madrid.

11) J. Borja y Z. Muxí (2001). Espai públic: ciutat i ciutadania. Diputació de Barcelona. Barcelona.

*Anexo XIV Democracia y buen gobierno. La participación ciudadana**

La Declaración de La Laguna de 2006 partía de la reivindicación del concepto de ciudadanos globales y enfatizaba la respuesta al desafío que representan los millones de personas que por el hecho de migrar de un país a otro se ven despojados de la condición de ciudadanos. Es decir se les niega lo que es inherente a la ciudadanía, la igualdad en tanto que sujetos de derechos y deberes respecto al conjunto de habitantes del territorio al que han llegado y en el que residen.

En esta Declaración partimos de la reivindicación de la ciudadanía "local", o ciudadanía de residencia, la vinculada al territorio concreto en el que se vive, un ámbito no solo de convivencia, también de gobernabilidad. Es el ámbito donde se ejercen en la práctica los derechos y los deberes ciudadanos, en el cual se es reconocido por los "otros", en el que se gestionan las políticas públicas que hacen efectivos los derechos, en el que la participación política es más accesible. Es también el ámbito donde la discriminación y la exclusión es más visible, en el que se expresan las desigualdades sociales y las contradicciones no solo locales, también las que se derivan de los procesos globalizadores.
La ciudadanía "local" es la otra cara de la "global", es el lugar donde se concretan y materializan los valores universales, las cartas de derechos humanos, las declaraciones de los organismos internacionales. Y también donde estos valores y derechos teóricos se niegan, formalmente o de hecho.

La conciencia democrática es adquirida localmente, pero solo tiene fuerza politica si se ejerce con sentido global. La participación ciudadana es una forma de valorar la democracia, interferir directamente sobre las decisiones estructurantes de los gobiernos de cualquier nivel, y es una forma de comprensión del mundo globalizado. El mundo globalizado incide sobre la vida cotidiana – cultural y económica – en los sitios más remotos del mundo. Las políticas publicas locales de cualquier nivel son siempre un momento de un cierto tipo de globalización. Se trata de desarrollar políticas locales articuladas con instituciones supranacionales, instituciones gubernamentales y no gubernamentales que defienden una globalización de derechos y responsabilidades que no aceptan la fuerza normativa autoritaria de los intereses del capital financiero, lo cual, a través de la deuda sujeta los estados nacionales dependientes a sus intereses. Independientemente del mayor o menor éxito de las políticas globales democráticas el espacio de los gobiernos locales puede y debe promover políticas, en el ámbito de su competencia, fundadas en los valores de la solidaridad, tolerancia y de la búsqueda de la igualdad.
En esta dialéctica local-global el Estado por una parte ve reducido su monopolio de poder político soberano pero por otra parte es el mediador indispensable en la medida que mantiene la prerrogativa principal de dictar normas, de estructurar las instituciones y de articular las políticas públicas. Esta Declaración también se dirige a los responsables políticos de los Estados.

---

* El texto de esta Declaración fue presentado, debatido y aprobado en un Seminario celebrado en La Laguna (Islas Canarias) en el que participaron los firmantes de este documento.

1. Derechos humanos y derechos ciudadanos.

La Carta de los derechos humanos (1948) representó un momento fundamental en el progreso de reconocimiento mundial de valores con vocación de universalidad. Pero los derechos humanos requieren luego ser integrados en el ordenamiento jurídico, concretarse en políticas públicas, promovidas por instituciones representativas que a su vez deriven del voto y de la participación plena de todos los habitantes del territorio en el que las normas y las políticas se apliquen. Este es nuestro punto de partida, que fue el punto de llegada de la declaración anterior. **Todos los que conviven en un territorio deben disfrutar de los mismos derechos y cumplir idénticos deberes.**

2. Sociedades complejas e innovación política.

Vivimos en sociedades urbanizadas, más complejas y diversificadas que las sociedades industriales, poco o muy desarrolladas. Es la sociedad de la información, llena de promesas y de contradicciones, de oportunidades y de riesgos. Sociedades de población diversificada, que vive en condiciones muy dispares y expresa demandas muy diferenciadas. Ciudades que con frecuencia son aglomeraciones de municipios, territorios discontinuos, estructurados por flujos socio-económicos y articulados por núcleos urbanos de talla y calidad desiguales. Pero, que a su vez viven fragmentaciones sociales y culturales que cuestionan la integración indispensable para la gobernabilidad democrática. Una sociedad que ofrece la promesa de mayores grados de libertad, pero que en la práctica excluye a sectores crecientes de su población. En estos territorios es indispensable desarrollar políticas públicas de proximidad que atiendan a la heterogeneidad de poblaciones, lo cual requiere prácticas participativas innovadoras.

La innovación política, la democracia deliberativa, la multiplicación de los mecanismos participativos soy hoy retos ineludibles.

3. De los derechos simples a los derechos complejos.

A estas sociedades complejas corresponden a su vez derechos complejos, dinámicos y flexibles para adaptarse a la diversidad societal. No es suficiente proclamar el derecho a la vivienda, debemos construir conceptualmente y desarrollar prácticamente el derecho a la ciudad. Y superar el simple derecho a la educación en una etapa inicial de la vida por el derecho a la formación continuada. Y complementar el derecho al trabajo con el derecho a la renta básica o salario ciudadano. Todos deben poseer el derecho a votar y a ser elegidos, junto con los derechos civiles y políticos clásicos de las democracias liberales. Así como los derechos económicos, sociales y culturales que permitan realmente participar en la elaboración y aplicación de las políticas públicas integrales o transversales de los territorios y de las instituciones de proximidad.

Es significativo cómo en los últimos años organismos internacionales diversos, unos representativos de los Estados, otros de las autoridades locales y otros de distintas dimensiones de la sociedad civil han elaborado **Cartas o declaraciones de derechos.** Entre otras se pueden citar:

- la Declaración del primer Foro Mundial de Autoridades Locales junto al primer Foro Social Mundial en Porto Alegre y la Carta de los derechos humanos en la ciudad promovida por el mismo Foro de autoridades locales y aprobada en Saint-Denis, Francia.
- a Recomendación sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local del Consejo de Europa.
- la Carta de los derechos emergentes (elaborada por un conjunto de Institutos de Derechos Humanos y aprobada en el Forum universal de las culturas de Barcelona)
- la Carta del derecho a la ciudad, en proceso de elaboración por parte de un amplio conjunto de organizaciones populares liderado por la Coalición Internacional para el Hábitat y otras redes internacionales.
- así como Cartas o declaraciones de Naciones Unidas u otras que a pesar de su formulación más sectorial revisten un interés general como la Carta de los derechos de los niños.

Estas Cartas constituyen un patrimonio de gran valor para reformular derechos ciudadanos correspondientes a nuestra época. Pero debe reconocerse también que en muchos casos por el momento su eficacia inmediata es muy limitada.

4. El ámbito local y regional como lugar de innovación política democrática.

La otra cara de la globalización es la revalorización, o en ciertos casos la emergencia, de los territorios y de los entes políticos de proximidad, los de base local (ciudad, municipio) y regional (a veces dotados de identidad nacional). Los factores, además de los históricos y culturales, son modernos. Son los ámbitos definitorios de las sinergias económicas, de la productividad y de la atractividad del territorio. En ellos se plantea la necesidad de promover una identidad diferenciada, por razones de cohesión socio-cultural y para posicionarse en lo global. Y el reclamo de una cuota importante de autogobierno responde tanto al imperativo de proyectarse hacia el exterior como al de dar respuesta adecuada a las demandas de una sociedad compleja. Sin embargo no poseen las instituciones adecuadas para responder a estos desafíos, ni por su organización, ni por sus competencias y recursos. Lo cual conlleva con demasiada frecuencia a por una parte priorizar la "competitividad" de cada zona a cualquier precio y por otra asumir pasivamente la multiplicación de desigualdades y exclusiones debidas a la hegemonía del "todo mercado".

Las respuestas que exigen estos desafíos requieren una poderosa capacidad de innovación política. Los territorios urbanos y metropolitanos deben reconstruir su arquitectura política-institucional. Y replantear sus instituciones representativas en dos sentidos. Primero un nuevo tipo de relación entre instituciones: más contractuales que jerárquicas, más cooperativas que compartimentadas. Segundo una nueva relación con los ciudadanos: desarrollar y complementar la democracia representativa-electoral mediante los mecanismos propios de la democracia deliberativa, participativa, directa y digital.

Sin embargo, a pesar de múltiples experiencias parciales pero interesantes, percibimos una fuerte resistencia al cambio por parte de unas instituciones cuya representatividad refleja mal la sociedad compleja de su territorio, políticamente y administrativamente fragmentado. Unas instituciones en las que se produce un exceso de ocupación partitocrática, de burocracias que se solapan y de procesos de decisión y de gestión opacos. La organización administrativa sectorializada, rígidamente compartimentada, la incapacidad de generar transversalidades o coordinaciones efectivas y la distancia respecto a los centros de decisión pueden llegar a crear incomunicación con una gran parte de la sociedad urbana.

La exigencia de participación efectiva de los ciudadanos se enfrenta a las tendencias autistas de las instituciones de gobierno.

5. La participación como condición de gobernabilidad democrática y como esperanza de progreso social.

La participación es una relación entre instituciones políticas y ciudadanos que supone un proceso mediante el cual se delibera sobre la elaboración y/o la gestión de las políticas públicas. En esta relación, de carácter procesual, las partes se reconocen y se confrontan, expresan según los casos una voluntad simplemente de expresarse e informarse, o de negociar, cooperar o oponerse en función de sus valores o intereses.

Hoy, en las sociedades urbanas complejas, no es suficiente reducir la participación de la ciudadanía al momento electoral, por mucha centralidad que se le conceda. Ni tampoco entender que la participación es solamente información o consulta (en general "censitaria", es decir limitada a sectores articulados tradicionalmente con las instituciones). La participación supone la posibilidad de intervenir e influir en las políticas públicas y solo realiza sus potencialidades innovadoras o transformadoras si incluye a todo tipo de sectores sociales, en especial los que sufren algún tipo de exclusión. Si es así es un medio fundamental para optimizar la eficacia de las políticas públicas, para anticipar o prevenir efectos perversos y conflictos paralizantes (o para regularlos por lo menos) y para promover cambios necesarios en las mismas instituciones. No proponemos transferir las decisiones políticas a una forma u otra de la llamada "democracia directa o asamblearia", pues en último término las decisiones legítimas competen a las instituciones legitimadas por el sufragio universal. **Proponemos procesos participativos que permitan construir consensos activos.**

6. Remover los obstáculos e innovar en los medios de la participación ciudadana.

El marco político-jurídico en unos casos excluye a una parte de la población: los no residentes en el municipio, los inmigrantes. La exclusión puede ser por omisión: no establecer mecanismos que garanticen una participación efectiva de sectores marginales o vulnerables, o de formas de información y presentación que sean comprensibles y motivantes. La **accesibilidad** a las instituciones, el funcionamiento **transparente** de éstas y la utilización de medios adecuados para **comunicarse** con los ciudadanos, especialmente mediante las actuales tecnologías, son condiciones necesarias para que se desarrolle la participación de la sociedad civil y de la ciudadanía.

Percibimos importantes resistencias por parte de responsables políticos y de técnicos o funcionarios en fomentar la participación de los ciudadanos. Con frecuencia su falta de interés resulta de su incapacidad para dar respuestas efectivas o por su falta de preparación para afrontar el diálogo social. O por no querer modificar los procedimientos complicados y oscuros que en la práctica imposibilitan la relación participativa. El resultado es que las energías participativas que se manifiestan en determinados períodos de esperanzas democratizadoras pronto decaen, consolidan únicamente a núcleos reducidos pero estables que se instalan en una relación de escasa operatividad con las administraciones públicas y generan una ciudadanía pasiva susceptible de comportamientos políticos erráticos.

Sin embargo la cultura democrática y la experiencia política local ha acumulado experiencias sobre los medios para promover la participación. No pretendemos establecer un catálogo pero si proponemos algunos de los instrumentos que han demostrado su viabilidad y utilidad como son:

El reconocimiento y apoyo públicos al tejido asociativo, a las redes ciudadanas, a las plataformas o coordinadoras que nacen en circunstancias específicas. Sin vetos ni temores en el caso de que expresen posiciones conflictivas, al contrario, son las más necesarias.

El facilitar puntos de conexión con las instituciones a todos los ciudadanos individuales, a las familias, a los colectivos informales, bien para recibir sus demandas o críticas, bien para establecer formas de cooperación que concrete la corresponsabilidad ciudadana.

Los planes, programas y proyectos pueden y deben elaborarse mediante procesos participativos como lo demuestran ciertas (no todas) experiencias como el presupuesto participativo, los planes estratégicos, los consejos ciudadanos, las comisiones ciudadanas de participación en diferentes áreas de la gestión pública, etc.

La creación de espacios de encuentro de la ciudadanía como centros cívicos o socio-culturales de gestión compartida, accesibles y polivalentes.

El reconocimiento del derechos de iniciativa normativa o de proposición de proyectos o programas a los ciudadanos, la consulta popular, las audiencias públicas y la aceptación de asambleas deliberativas.

Especial atención nos merecen aquellos **procedimientos participativos que por una parte exigen a los representantes de las instituciones rendir cuentas ante los ciudadanos interesados y los que por otra parte estimulan la presentación de propuestas viables e innovadoras por parte de la ciudadanía.**

7. El espacio público como condición de la convivencia y la participación ciudadana.

Las dinámicas sociales actuales, derivadas de procesos globales y de desigualdades locales, vienen condicionadas por las lógicas del mercado, los miedos derivados de las incertidumbres y de la vulnerabilidad o precariedad (en el empleo, la vivienda, la seguridad ante el riesgo, etc.), así como por los modos prepotentes de los poderes políticos y económicos. El resultado es la creciente segregación social, la privatización de los espacios públicos y la construcción de territorios áridos y lacónicos en lo que se refiere a la existencia de relaciones sociales.

Consideramos que merece una especial atención a la consideración de la ciudad como **espacio público** en su sentido político, simbólico y físico. El espacio público ciudadano no es un residuo entre el viario y los edificios, es el espacio propio de la ciudad, el espacio colectivo, allí donde la sociedad se expresa y se representa, donde se manifiesta la diversidad y la convivencia.

En consecuencia nos pronunciamos en contra de los espacios segmentados, especializados, privatizados de facto.

Un caso significativo es el de la consideración que casi siempre merecen los niños en el espacio urbano: siempre acompañados y vigilados a los que se reserva algunos espacios cerrados como animales domésticos, a los que se les niegan derechos básicos de libertad, de iniciativa, de independencia. Los niños son una realidad concreta y una metáfora de la condición ciudadana actual. Escuchar su voz puede ser tan justo para ellos como liberador para el conjunto de los ciudadanos.

Reclamamos hoy, en estos vastos territorios urbanizados, la necesidad de"hacer ciudad", de crear espacios públicos polivalentes y significantes, de construir ejes y centralidades que articulen y hagan perceptible la ciudad real, de dotar de visibilidad y accesibilidad a todas las zonas y a todas las poblaciones que la componen, de marcar limites y referentes simbólicos en todo el territorio que permitan a los ciudadanos posicionarse en él.

Frente a esta concepción democrática de la ciudad abierta e inclusiva aparecen hoy tendencias marcadas por la voluntad de exclusión y por el miedo. Primero se criminalizan a colectivos sociales y se exalta la política punitiva en nombre de salvar la convivencia en el espacio público. Segundo se practica la expulsión y relegación de todos aquellos que representan las contradicciones y las exclusiones de nuestras sociedades, los que no se quieren ver para no tener que asumir la faz oscura de nuestra civilización.

El espacio público, su cualidad social y formal, su capacidad integradora, su expresividad para transmitir sentido a la vida ciudadana y su potencialidad para que en él se manifiesten las voluntades colectivas y las libertades individuales es un test para juzgar a la ciudad democrática.

8. Ciudadanía y nacionalidad.

Las sociedades urbanas modernas serán cosmopolitas o no serán. Los procesos migratorios son propios de la globalización como lo es el hecho de que es en el ámbito local que deben gestionarse los procesos de inserción de las nuevas poblaciones y paralelamente respetar y apoyar sus derechos identitarios requiere una condición previa: el reconocimiento de estas poblaciones como ciudadanos, con igualdad de derechos y deberes. En las sociedades urbanas de la globalización no es posible mantener la vinculación excluyente entre nacionalidad y ciudadanía. **La ciudadanía residencial, es decir vinculada a la residencial legal en un territorio, es el único futuro posible y deseable.**

9. Derechos individuales y colectivos.

El progreso de la democracia va vinculado a una progresiva autonomía de las personas, del individuo. Por una parte los individuos hoy acumulan una diversidad de relaciones e identidades que les permite en principio desarrollar su autonomía. Sin embargo nuestras sociedades urbanas fragmentan a la vez que integran, excluyen a la vez que reciben a los recién llegados, son exponentes concentrados del cosmopolitismo pero también del comunitarismo. Las instituciones regionales y locales por otra parte pueden estar tentadas de reforzar su identidad promoviendo sus elementos culturales diferenciales específicos con la pretensión de establecer pautas culturales comunes que aseguren la convivencia y la gobernabilidad.

Por todo ello parece indispensable establecer unos principios básicos al respecto. Uno: **el marco global requiere reforzar tanto la autonomía de las personas como la identidad de los colectivos, estén o no vinculados a un territorio**. Dos**: los derechos colectivos son dignos de protección pero nunca pueden imponer unas normas de comportamiento que contradigan los derechos humanos básicos ni contradecir las normas legales vigentes en una democracia ni imponer a los individuos comportamientos no queridos por éstos.**

10. Protección global a los derechos básicos a nivel local.

En consonancia con todo lo anterior las instituciones locales y regionales deberán contribuir a garantizar mediante las normas y las políticas públicas correspondientes los derechos básicos de las personas y de los colectivos o comunidades en relación a sus derechos a permanecer y desarrollarse en el lugar elegido, a determinar libremente su proyecto de vida, por lo tanto a permanecer en su lugar o por el contrario a trasladarse y ser aceptado en otros lugares, a tener acceso garantizado y ser atendidos por parte de los organismos o las empresas que prestan servicios de interés general, a la seguridad y a la supervivencia, a la justicia, al reconocimiento en cualquier lugar en que residan a la plenitud de sus derechos ciudadanos.

En la medida que gran parte de estas normas y políticas dependan de marcos más globales, estatales o supraestatales, las instituciones locales y regionales promoverán las acciones necesarias ante los Estados o los grupos económicos multinacionales para recabar la adecuación de las legislaciones y de las políticas globales al ejercicio de estos derechos.

Consideramos que las instituciones de proximidad, con independencia de que sean o no competentes, deben asumir la protección y defensa de los derechos de todos sus ciudadanos

11. Derechos ciudadanos y grupos vulnerables

Las sociedades urbanizadas, sean de países más o menos desarrollados, se caracterizan hoy por crecientes desigualdades y segregaciones sociales y culturales. Por lo tanto las políticas públicas y los procedimientos participativos en las mismas requieren una diversidad de acciones positivas. Las políticas orientadas por objetivos específicos y acciones positivas destinadas a colectivos vulnerables o que sufren déficits democráticos concretos son muy diversas. Por su importancia general debemos citar:

a) Las políticas de **democracia paritaria,** especialmente las de **género**, pero también respecto a todos los colectivos que sufran discriminación política, civil, económica o cultural.
b) Las políticas destinadas a dos grupos de edad que sufren hoy discriminaciones sociales y territoriales en las sociedades urbanas: **los niños y la tercera edad**. Las regiones urbanizadas no están diseñadas para ellos.
c) Los **inmigrantes** que parten de unos déficits jurídicos y culturales y que sin un reconocimiento formal de sus derechos pero también sin una valorización social y cultural de sus identidades y habilidades no adquirirán el status real de ciudadanía.
d) Las **minorías** sociales, culturales o de orientación sexual, así como los que sufren de una merma en sus capacidades, aquéllos que por razones históricas, culturales o sociales, a veces incluso jurídicas, no son aceptados o considerados como ciudadanos con los mismos derechos y posibilidades.
e) Los **excluidos de la economía formal** y de la ciudad legal, los que viven en el círculo vicioso de la marginación.

Todos estos colectivos requieren no solamente políticas y normas que permitan desarrollar acciones positivas en su favor. También precisan mecanismos participativos adecuados y específicos que les permitan hacerse ver y oír, expresar sus demandas y desarrollar su capacidad de presión y de negociación.

12. Desarrollo democrático, buen gobierno y participación ciudadana: el derecho a la ciudad y los derechos ciudadanos.

Los territorios de la cotidianidad son unos, los de la organización política otros, los de los procesos sociales y económicos otros distintos. Es decir para los individuos su territorio es un barrio, unos trayectos, unos puntos determinados en el territorio. Las instituciones se organizan en territorios definidos en pasados a veces remotos y casi nunca adecuados a los requerimientos del presente. Los procesos sociales y económicos configuran hoy espacios de geometría variable, que pueden desbordar los marcos municipales y regionales. En esta complejidad debe construirse una gobernabilidad democrática. Para que sea posible apuntamos algunos principios que nos parecen básicos:

a) El reconocimiento de las **áreas básicas de cotidianidad** como ámbitos de expresión de demandas colectivas y de comunicación entre instituciones y ciudadanía.

b) **La organización política del territorio que garantice la correspondencia con los ámbitos de gestión y decisión reales**. Lo cual significa casi siempre que las **ciudades metropolitanas** se doten de formas de gobierno representativo y descentralizado a la vez y que las entidades regionales garanticen las políticas reequilibradoras del territorio y reductoras de las desigualdades sociales.

c) El reconocimiento de un conjunto de derechos que configuran lo que se ha llamado el "**derecho a la ciudad**" que incluye la vivienda y los servicios básicos pero también equipamientos de ciudad, así como la identidad del lugar, el espacio público, la monumentalidad o imagen simbólica que vincula la memoria colectiva con el sentido de futuro, la movilidad, la accesibilidad, la centralidad y la visibilidad.

d)Los **derechos ciudadanos que les permiten ser libres e iguales**: la igualdad político-jurídica, el reconocimiento de sus derechos individuales y de su identidad colectiva (cultural, religiosa, etc.), el derecho a la formación continuada y a la renta básica, la socialización de las tecnologías de información y comunicación, la protección por parte de los poderes locales o regionales ante los poderes políticos de rango superior y ante las empresas prestadoras de servicios de interés general, el derecho a la justicia local y a la seguridad, el derechos a la privacidad y a la elección de vínculos personales. Todos estos derechos implican deberes, el principal y más genérico es de la solidaridad y el del respeto a los derechos del otro.

e) Los **derechos a la participación** en la gestión política local no pueden ser considerados como una concesión de los poderes públicos que se consideran los únicos poderes legitimados a representar los intereses de la ciudadanía. Por el contrario su reconocimiento se deriva tanto de las condiciones del buen gobierno como de la garantía que las necesidades, las demandas, los intereses y las aspiraciones de la ciudadanía serán tenidas en cuenta. Por lo tanto no hay políticas públicas democráticas sin la implantación y desarrollo de mecanismos de información y comunicación, de participación en los procesos deliberativos que conducen a la elaboración de normas, planes y programas públicos, de formas asociadas a la gestión o seguimiento de proyectos y programas y de sistemas transparentes de decisión, gestión y evaluación de las políticas públicas, así como de medios para recurrir ante los poderes judiciales si no se cumplen estos requerimientos.

A modo de conclusión

En este período de cambio histórico que vivimos actualmente no podemos percibir con claridad ni todos los riesgos ni todas las oportunidades, pero si que sabemos que nuestro presente y nuestro futuro se juega en gran parte en las ciudades, en los territorios urbanizados, allí donde se concentran las grandes mayorías de población, los centros de poder y los motores del crecimiento económico. Pero también donde se expresan las grandes desigualdades, las exclusiones y los riesgos derivados de modos de desarrollo que tienden al colapso. Para gestionar un presente vivible, para evitar procesos catastróficos hoy y mañana, para contribuir a un futuro esperanzador son necesarias todas las fuerzas de vida de nuestras sociedades. Por todo ello llamamos a los poderes públicos y a la sociedad civil para que impulsen y promuevan, cada uno desde sus diferentes responsabilidades: A promover la participación y la integración de la ciudadanía. A dar apoyo a las iniciativas ciudadanas que expresan las potencialidades de nuestras sociedades urbanas. Y a contribuir al ejercicio pleno de los derechos de todos los ciudadanos. Es una cuestión de justicia, pero también una condición de interés vital para la supervivencia y el progreso de toda la humanidad.

Ciudad de San Cristóbal de La Laguna, 10 de marzo de 2006

FIRMANTES

Jordi Borja, geógrafo urbanista, comisario del Simposio

Fermín Alvarez Errodonsoro, sociólogo, Ayuntamiento de Madrid

Laura Balbo, ex-ministra italiana de Paridad-Igualdad de oportunidades

Manuela Carmena, magistrada de la Audiencia de Madrid

Carmen Casesmeiro, socióloga, Ayuntamiento de Madrid

Michael Cohen, director del Dpto. de Relaciones Internacionales de la New School de New York, ex directivo del Banco Mundial

Tarso Genro, ex prefeito de Porto Alegre y exministro del actual gobierno de Brasil

Margarita Gutman, arquitecta e historiadora, profesora-investigadora de la Universidad de Buenos Aires

Jaume Magre, director de la Fundación Carles Pi i Sunyer

Enrique Ortiz, presidente de HIC (Habitat International Coalition)

Jordi Sánchez, director de la Fundación Jaume Bofill

Francesco Tonucci, pedagogo, Italia

Alberto Torres, secretario general de la FEMP (Federación Española de Municipios) y

José Miguel Ruano, Consejero de Presidencia del Gobierno de Canarias

TERCERA PARTE

CAPITULO VII: Fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad

Presentación

La ciudad es vocacionalmente democrática. Recordemos desde el conocido adagio medieval de las hanseáticas: "el aire de la ciudad os hará libres" hasta la respuesta espontánea de Mitterrand cuando le preguntaron qué es el socialismo: "es la justicia, es la ciudad". Pero el progreso o la historia no es una "línea recta que llega hasta nosotros" como creía de adolescente Sartre (primera línea de su texto autobiográfico: Les Mots). Hay períodos de progreso democrático y otros de regresión, como el actual. En este capítulo sintetizamos los trabajos anteriores y concluimos que en las últimas décadas estamos viviendo un período regresivo, tanto en lo que se refiere a la calidad urbana que ofrecen los territorios metropolitanos como al ejercicio de los derechos ciudadanos. Sin embargo, no solo aparecen dinámicas negativas, también las hay positivas, unas como reacción a las anteriores y otras como emergencia de nuevas aspiraciones y derechos. Este capítulo se divide en dos subcapítulos.

En el primero, **Claves para interpretar la ciudad postmodernista urbanicida**, analizamos La urbanización especulativa que caracteriza el desarrollo urbano, en especial en las regiones metropolitanas, es portador de una amenaza de muerte o degradación de la ciudad democrática, es decir la que genera las condiciones necesarias para el ejercicio de la ciudadanía. Pero la historia es siempre dialéctica, o si lo prefieren, avanza o retrocede movida por la lucha de clases. Por ello las reacciones sociales que se suscitan, a partir de factores objetivos y de motivaciones diversas, tienden a agregarse en defensa de una utopía urbana posible, y excusen el oximoron. Exponemos primero los procesos urbanizadores que configuran las regiones metropolitanas. Nuestros referentes territoriales son España y América latina principalmente aunque en gran parte las dinámicas urbanas son similares a Europa y América del norte. Hemos intentado exponer las tendencias principales, positivas y negativas, sobre las que hay un cierto consenso entre los expertos aunque las valoraciones que se hacen de las mismas son obviamente del autor. Es decir

partimos de un modelo implícito, que es el **derecho a la ciudad,** elaboración resultante del estudio de la relación contradictoria entre urbanización real y ciudad posible y deseada expresada en los conflictos sociales y que ha sido expuesta a lo largo del conjunto del trabajo.

En el segundo subcapítulo, **La ecuación imposible: lenguaje, actores, intelectuales,** es más polémico. Proponemos una crítica del lenguaje que "naturaliza" unos procesos que son producto de mecanismos sociales y de actores locales y globales. A continuación analizamos el comportamiento de los actores citados y sus efectos sobre la sociedad urbana actual. Finalmente exponemos la responsabilidad intelectual de profesionales e investigadores urbanos teniendo como baremo el concepto de derecho a la ciudad y su negación o su reducción para gran parte de la población de las regiones urbanizadas.

Advertencia. Asumimos el importante coeficiente subjetivo de este trabajo. Las numerosas referencias no son una necesariamente una prueba de objetividad académica, se utilizan "pour les besoins de la cause", es decir para apoyar posiciones previas del autor. En nuestro descargo podemos aducir que estas posiciones son explícitas y son resultado de una experiencia diversa. La dedicación a los temas urbanos se ha concretado tanto en la práctica académica e intelectual como en la participación en los movimientos sociales y políticos, en marcos legales y también ilegales. También cuentan quince años en las instituciones de gobierno (en Catalunya y especialmente en Barcelona) y más de diez de consultor internacional en diversos países de Europa y América. Por lo tanto el autor habla, o escribe, desde lugares diferentes y espera que las subjetividades de cada posición se complementen o se relativicen. Pero en el fondo acepta con gusto que se le considere como alguien que su punto de partida es una actitud crítica, que pretende siempre vincular el análisis con la propuesta, la reflexión con la acción. Es decir, la subjetividad está presente en todo momento en sus escritos y en sus trabajos. Creemos que es así como tiene que ser en las "ciencias sociales", existen para transformar el mundo. Y con su permiso pienso que lo esencial no es lo que se aprende, es lo que se inventa. O, como escribió Ernest Bloch, a lo real hay que oponer lo verdadero.

I. Claves para interpretar la ciudad de la postmodernidad urbanicida.

Introducción

Este capítulo no propone un "modelo" interpretativo y menos aun "estructural". El uso, y con frecuencia el abuso, de la modelística tiene a nuestro parecer dos vicios que aparecen cuando se pone en práctica. El primero es la confusión entre la construcción conceptual del modelo, es decir un artefacto abstracto, y la realidad concreta a la que se aplica, cada ciudad es un caso específico y multidimensional. El modelo es en cambio reduccionista y deja fuera múltiples dimensiones de la realidad. Su aplicación conduce a una falsa evidencia, del tipo de la respuesta de Binet, el creador del test de inteligencia: a la pregunta "qué es la inteligencia" contestó "lo que mide mi test". El segundo vicio, derivado del anterior, es casi siempre su carácter unilateral, sea cual sea su orientación, economicista o culturalista, crítica o legitimadora. Se eligen los elementos de la realidad que sirve con frecuencia para confirmar el a priori utilizado. Muchos trabajos de investigación parte de un concepto tipo "la ciudad dual", o "la ciudad capitalista", "la ciudad creativa", "la ciudad informacional, "la ciudad de los especuladores", etc. El concepto, sus elementos y las relaciones entre éstos, orientarán el estudio y seleccionarán los datos. Las conclusiones del análisis confirmarán luego el punto de partida teórico. Su aplicación solo resulta válida si el análisis concreto va más allá de lo que cabe en el modelo formal, sea o no cuantitativo.

Nuestro punto de partida es otro, más historicista que estructural. Partimos de la existencia de un consenso básico entre los estudiosos sobre **"la revolución urbana"** que caracteriza el proceso de urbanización a partir del último cuarto de siglo XX (1). Analizamos la urbanización como un proceso que no genera necesariamente ciudad. El viejo concepto de "**área metropolitana**", muy dependiente del binomio centro-periferia ha sido desbordado por el desarrollo de una **urbanización regional, multiescalar**, en la que se encuentran núcleos urbanos con cualidad de ciudad y zonas de urbanización dispersa, fragmentada y segregadora, espacios agrícolas o simplemente expectantes pendientes de ser urbanizables o "naturales" más o menos protegidos. Estos territorios suburbanos, lacónicos, que no transmiten sentido alguno, que no tienen cualidad de ciudad, son la imagen de la postmodernidad urbana (2).

Se trata de una revolución espacial de una escala muy superior a las conocidas anteriormente y que genera una dicotomía: "**ciudad,** compacta, heterogénea-**urbanización** sin ciudad", una dicotomía que los mecanismos urbanizadores dominantes han tendido a acentuar mucho en las

últimas dos o tres décadas. Aumenta la escala de la urbanización debido a la difusión de la misma, crecen también la segregación y la exclusión sociales y el territorio se fragmenta y no genera ni límites ni referentes integradores. Es una **revolución** resultante de otros cambios, que incluso podemos denominar revoluciones específicas, las cuales inciden en el territorio. Como son la revolución **tecnológica** vinculada a la emergencia de la sociedad informacional y de los impactos sobre el territorio debidos a los nuevos medios de información y comunicación. El cambio **económico** producido por la globalización de los mercados y por el carácter dominante del capitalismo financiero, en gran parte volátil y especulativo y que actúa sobre el territorio de forma depredadora. La toma de conciencia **ambiental** sobre el cambio climático y la insostenibilidad del hiperconsumo urbano de bienes básicos (agua y energía especialmente). Una revolución **socio-cultural** por la multiplicación de colectivos humanos muy heterogéneos (migraciones) y por la individualización de los comportamientos. Y una frustrada **revolución política** por la inadecuación entre los territorios como espacios socio-económicos y los territorios institucionales, tanto en el ámbito de los Estados nacionales en su relación con las regiones urbanas encorsetadas por instituciones anacrónicas, como en el ámbito global en el que el poder económico financiero domina y los poderes políticos se encuentran en los Estados en muchos casos inermes ante sus iniciativas especulativas.

Nuestra intención es exponer las **contradicciones** de la revolución urbana en la ciudad estricta (compacta) y la diversidad de entornos metropolitanos. Hay razones para argumentar un **proceso disolutorio** de la ciudad (3). Estas realidades contradictorias generan la crisis de la ciudad como ámbito de ciudadanía. Existe una relación necesaria entre el medio urbano y los **derechos ciudadanos**. La democracia y el progreso están estrechamente relacionados con la ciudad. La revolución urbana dominada por el mercado, especialmente financiero, se convierte en **contrarrevolución urbana**, es decir niega las promesas de la revolución, Toda revolución es una esperanza, la revolución urbana prometía más libertad, más posibilidades para todos sus habitantes, más adecuación del territorio a sociedades complejas. La disolución de la ciudad aumenta o genera desigualdades y pobreza, se reducen las libertades, aumentan los costes sociales debidos a la segregación y a las distancias-tiempo y se favorece la insolidaridad. Por otra parte la inexistencia o debilidad de las formas de gobierno de escala "metropolitana" o regional dificulta la eficacia de las políticas de "**hacer ciudad**" para lo cual es preciso primero explicitar en que puede consistir el "**derecho a la ciudad".** Un concepto acuñado a finales de los 60 por Henri Lefebvre que se ha desarrollado especialmente en la última década (4). Emergen también

dinámicas de resistencia en las ciudades existentes y vocación ciudadana en las periferias urbanizadas, como veremos más adelante.

Las **regiones metropolitanas**, que es la forma predominante de la urbanización en Europa y América, viven unos procesos contradictorios, con fuertes elementos negativos para los ciudadanos que cuestionan la misma existencia de las ciudades según los modelos deseables de los siglos XIX y XX. Catalunya, por ejemplo, es un caso de ciudad-región. Si a principios del siglo XX se acuñó el proyecto político-cultural de "Catalunya-ciutat" hoy la casi totalidad de la población vive en un territorio urbanizado, aunque no siempre la urbanización genera ciudad y ciudadanía (5). Lo cual ha convertido en obsoletos o por lo menos en insuficientes los conceptos de área o región metropolitanas. Las tres regiones metropolitanas catalanas, Barcelona, Camp de Tarragona y Girona-Empordà constituyen una mancha urbana mientras que la zona interior, alrededor del eje Manresa-Lleida gravitan fuertemente sobre la capital a la que están unidas por un casi continuo urbanizado. Pero el análisis se revela muy contradictorio, puesto que en los desarrollos urbanos más recientes predomina la difusión física y la segregación social. Es decir la negación del binomio ciudad-ciudadanía.

Las **dinámicas urbanas actuales** son a la vez constructoras y disolutorias de ciudad tanto en Europa como en América. Expondremos a continuación dos lecturas distintas sobre la ciudad del mañana: una lectura crepuscular y una lectura sobre una nueva aurora urbana. El juego entre ambos paradigmas interpretativos determinará en gran parte el futuro de nuestras ciudades. El **futuro es hoy**, es y será el producto de las dinámicas existentes, sus contradicciones y los condicionamientos del pasado así como la fuerza de las aspiraciones de futuro de los actores urbanos. Un libro clásico sobre las ciudades, escrito a finales del siglo XX lleva por título "Las ciudades del mañana" (citado en la nota 1). Su autor, Peter Hall, es un geógrafo urbano y uno de los mejores analistas de las ciudades actuales. El libro que nos anuncia como una reflexión sobre la ciudad futura es en realidad un magnífico estudio histórico sobre como se hizo la ciudad del siglo pasado. La ciudad futura solo se puede imaginar a partir de la ciudad presente, de sus tendencias y contradicciones, de las dinámicas en marcha y de las resistencias al cambio, de las memorias colectivas y de las ideas y actores emergentes. La ciudad de hoy nos anuncia la ciudad de mañana.

En este texto no vamos pues a exponer **utopías urbanas, positivas o negativas**. No vamos a hacer jugar la imaginación sobre la base de extrapolar alguna dimensión de la ciudad actual. Ciertamente puede hablarse de la ciudad informacional a partir de la influencia las tecnologías de

comunicación (6), pero se trata solamente de una de las dinámicas existentes, probablemente la más novedosa como ha expuesto muy bien en sus trabajos de los últimos 25 años Manuel Castells. O de la ciudad dominada por el capitalismo financiero-especulativo y el protagonismo creciente de los promotores, la dimensión perversa que se ha hecho visible con la crisis que ha mostrado la estrecha relación entre las pautas de urbanización y la intervención en el territorio del capital financiero global y los promotores locales o nacionales. Es **la ciudad del neoliberalismo** como titula un libro reciente (7). O la ciudad de los arquitectos, que fueron los protagonistas aparentes de la construcción de la ciudad postmoderna y han caído del pedestal con la actual crisis (8). O los nuevos comportamientos urbanos que favorecen las operaciones especulativas: los miedos y el afán de distinción y de segregación que conducen a la disolución de la ciudad en territorios de urbanización difusa y fragmentada como han señalado numerosos autores a partir de posiciones distintas (9).

El "**fin de la ciudad**" ha sido el aparente triunfo de la **ciudad "postmoderna**" o la ciudad genérica de Koolhaas (10). Conlleva la negación del planeamiento, la exaltación del proyecto arquitectónico, la aceptación de la dispersión y la fragmentación de los territorios urbanizados. Incluso los "modelos positivos" que se proponen sobre la ciudad informacional basada en el teletrabajo, la comunicación informática universal mediante las redes sociales y la dispersión de la población en núcleos pequeños o medianos acaban pareciéndose mucho a los "modelos negativos" que anuncian la desaparición de la ciudad densa y diversa substituida por una urbanización tribal que lleva al extremo la segregación social y funcional. La realidad futura tendrá algo de todo esto y de lo contrario. Y como siempre no será ni blanco ni negro, sino resultado de muchas mezclas de colores, o más exactamente grises.

Expondremos las **dinámicas existentes** que nos parecen más significativas y duraderas convencidos que no habrá un "**modelo**" de ciudad universal, o más o menos dominante. Más bien una combinación distinta resultante en cada caso de la confrontación entre las dinámicas actuales que pueden ser en gran parte comunes a muchas ciudades pero no con la misma intensidad ni con las mismas combinaciones. Tampoco se pueden prever todos los nuevos factores que pueden aparecer: tecnológicos (por ejemplo que afecten a la movilidad), ambientales (como crisis energética), políticos (como aparición de nuevos tipos de liderazgo), catastróficos (por ejemplo explosión de centrales nucleares), etc. La ciudad, como muchos productos humanos, evoluciona **entre el azar y la necesidad**, lo cual hace que no solo los elementos de cada ciudad singular son relativamente distintos unos de otros, también las necesidades que aparecen y los factores

imprevistos y a veces sorprendentes que inciden en su evolución, dan lugar a realidades urbanas diferentes. Por ello aunque los problemas sean similares las respuestas en cada ciudad deben ser distintas.

En esta **primera parte** exponemos de forma muy sintética las principales dinámicas positivas o negativas en relación al binomio ciudad-ciudadanía. Y en la **segunda parte** nos referiremos a la casi imposible ecuación (teniendo en cuenta las dinámicas citadas) que permitiría un desarrollo urbano democrático y luego analizaremos a los actores que intervienen en estos procesos. Para concluir con la **responsabilidad intelectual** en época de crisis y de cambio, perdonen la redundancia, y la propuesta de "**derecho a la ciudad**" como concepto clave para plantear una alternativa a la ciudad postmoderna, es decir la ciudad del neoliberalismo, aunque probablemente los postmodernistas no acepten responsabilidad alguna en el "caos sistémico" urbano (11).

El crepúsculo y el renacer de la ciudad moderna.

Nota sobre las referencias bibliográficas. En esta primera parte las referencias que se citan en cada punto son muy desiguales pues los textos en los que nos hemos apoyado han sido citados en las referencias correspondientes a la introducción y en los capítulos anteriores. Por otra parte se trata de sintetizar un conjunto de tendencias que están expuestas en numerosos textos y trabajos de estudiosos de las ciudades y forman parte de unos conocimientos socializados. La mayoría de estos puntos han sido tratados por el autor en sus obras de la última década en especial La ciudad conquistada y textos posteriores, los cuales se citan en diversas notas de este artículo.
A continuación exponemos 12 tendencias negativas y 12 positivas referidas especialmente a los casos europeos pero que a nuestro parecer están también presentes, en mayor o menor grado en las ciudades americanas.

I. El crepúsculo de la ciudad o las tendencias negativas.

1. **La revolución urbana o la disolución de la ciudad**. El marco global de un capitalismo financiero desregulado y de un entorno político y económico que ha hecho de la urbanización especulativa su forma principal de acumulación, ha estimulado dinámicas disolutorias de la ciudad compacta creada por la sociedad industrial. El resultado han sido

grandes regiones urbanizadas de geometría variable y límites confusos, espacios lacónicos que no transmiten sentido alguno, barrios cerrados o marginales, dispersión del habitat, atomización social, insostenibilidad ambiental. Es la urbanización difusa: en las regiones metropolitanas de Madrid y Barcelona el suelo urbanizado se ha duplicado en 10 años (1996-2006), es decir la urbanización reciente iguala a la realizada a lo largo de toda la historia. La ciudad se va perdiendo y con ella la ciudadanía. (Ver las referencias en las notas 1 y 2).

2. **La ciudad central y los núcleos urbanos locales compactos** con potencial de centralidad tienden a especializarse como centros de servicios de población residente menguante o substituida por sectores acomodados (gentrification, término inglés usado internacionalmente). En sus márgenes se encuentran áreas de actividad y zonas de residencia popular. Sin embargo la población urbana respecto a la suburbana es casi siempre minoritaria. La "especialización" social y funcional de las áreas centrales tienden a la expulsión de sectores sociales enteros (pueden ser ricos o pobres, residentes o usuarios) y homogeneizan comercios y servicios. La ciudad central cuando se "especializa", deviene administrativa (congestionada de día, vacía de noche) o monumental-turística de la cual son excluidos de facto gran parte de los ciudadanos. En otros casos los centros históricos se abandonan y se degradan, especialmente cuando en ellos hay fuertes contingentes de sectores populares, lo cual conlleva que una parte de esta población lo abandone y lo ocupen sectores más pobres y marginales, lo cual permite que la ciudad sea refugio, como así ha sido históricamente pero se reduce su función integradora. En todos estos casos los centros pierden pulso y vitalidad, la cualidad ciudadana se empobrece, el alma de la ciudad queda en el recuerdo. Los centros deben tener población residente y diversa pero también cumplen una función ciudadana para toda la población de la región metropolitana. (Ver las referencias en las notas 3).

3. **Degeneración de la arquitectura.** A la vez que se ensalza a los arquitectos sufrimos un proceso de degradación de la arquitectura, en parte por su participación cómplice en los procesos disolutorios citados y en parte por el éxito de la figura del arquitecto de objetos singulares. Es casi un axioma: cuanto más brillan los arquitectos más se empobrece la vida urbana. En las áreas centrales o zonas privilegiadas por el poder político o el económico aparecen objetos arquitectónicos ostentosos, aislados, que transmiten la imagen del poder. Se trata de una arquitectura excluyente, que los ciudadanos no pueden hacer

suya, como el castillo del señor o la catedral del arzobispo. En las zonas periurbanas o suburbanas la arquitectura se homogeneiza, caricaturiza los objetos aislados mediante torres o barras que generan espacios de nadie o, peor aun "barrios cerrados (edge cities, countries), invisibles detrás de sus murallas, inaccesibles para la población del entorno. La ideología arquitectónica dominante es menospreciar las demandas y aspiraciones del ciudadano medio, del usuario de clase medio o popular. El arquitecto-divo, con excepciones, considera que tiene el monopolio del diseño, con frecuencia tiene más en cuenta las modas de su corporación y la publicación en revistas que el uso social de la vivienda o del espacio público. Pero si que se adaptan cuando el demandante público o privado es poderoso y solvente. Los ciudadanos no siempre tienen "razón" pero siempre tienen razones, argumentos atendibles, necesidades que el diseño del gusto del arquitecto muchas veces no resuelve. Los líderes sociales, los responsables políticos y los colectivos profesionales independientes del poder deben hacer de mediadores, recoger las demandas explícitas y las aspiraciones latentes y generar espacios de participación y negociación. La ciudadanía se encuentra muchas veces frente a la alianza impía de responsables políticos y empresarios ostentosos, promotores y constructores codiciosos y diseñadores autocomplacientes. (Ver la nota 8).

4. **El territorio urbanizado de las regiones metropolitanas es a la vez una expresión de la desigualdad social y un factor de agravación de la misma**. La ciudad ha sido históricamente integradora, mezcladora de poblaciones diferentes, reductora de desigualdades mediante los servicios colectivos, los equipamientos y la calidad del espacio público. La oferta ciudadana debe ser necesariamente de carácter universal. Pero las regiones urbanizadas tienden a alejar a los sectores populares de las áreas centrales: el **efecto distancia** respecto a equipamiento y servicios así como la relativa **invisibilidad** de estas poblaciones las hace más vulnerables, reduce su **salario indirecto** (los bienes y servicios urbanos), son víctimas de la exclusión territorial. Y cuando los sectores de bajos ingresos o marginales se concentran en algunos centros o barrios degradados de la ciudad compacta igualmente viven a espaldas de la ciudad bien aposentada. La segregación social genera en los sectores populares el círculo vicioso de la dependencia o de la exclusión pues hay una relación directa entre movilidad social y heterogeneidad de la población residente o usuaria en cada zona de la ciudad. Ejemplo: el fracaso escolar de una población de origen popular es mayor en las zonas socialmente homogéneas y segregadas que en zonas urbanas de población mezclada. Existen fronteras invisibles y

físicas que separan: los sectores medios y altos no van a zonas suburbanas populares y los habitantes de las mismas solamente van a la ciudad de calidad a trabajar o a recoger las migajas. (Ver la nota 1, 3 y 5).

5**. La crisis del capital fijo urbano y la dualización social.** La ciudad moderna se había desarrollado sobre una base económica, la de la sociedad industrial, que generó una gran diversidad de actividades productoras de bienes y servicios. La globalización financiera y de los mercados apoyada en la revolución informacional ha impuesto la dominación de capitales volantes y especulativos, la deslocalización de las actividades productivas y el abandono o devaluación de una parte importante del capital fijo (infraestructuras e industrias) y del capital social (las habilidades de la población trabajadora). Resultado: despilfarro de "trabajo acumulado", precariedad y desocupación. Las ciudades centrales concentran una parte de las nuevas actividades pero solo promueven empleo para dos tipos de población: el que se vincula a la economía del conocimiento (además del que corresponde a los servicios centrales) y el personal precario y poco calificado destinado a sectores como la construcción, el servicio doméstico o el turismo y ocio. (Ver las notas 1, 7, 22, 23 y 32).

6. **Dependencia del exterior y competencia urbana.** Los actores privados y los públicos dependen del financiamiento externo para promover inversiones y para mantenerse y prestar servicios. El financiamiento procedente del Estado no cubre el coste de las funciones y servicios de los gobiernos locales, en especial si quieren responder a las demandas sociales, deben endeudarse en el ámbito nacional e internacional. El sector privado, sean "productores" o "consumidores", requieren aportaciones de capital y créditos externos. El resultado que se pretende es atraer capitales y actividades, inversiones, créditos, subvenciones, etc. muchas veces a cualquier precio. Se impone la ideología de la atractividad a toda costa, la absurda idea de la "competitividad" entre los territorios, cuando solamente algunas actividades deben ser competitivas y el supuesto atractivo muchas veces se confunde con el "dumpig". En la práctica esta obsesión competitiva ha significado la urbanización salvaje difusa ya citada, opciones políticas que pueden ser efímeras o precarias como el turismo y abandono de actividades productivas estables por las especulativas o las que podrían denominarse de "dumping local", como la permisividad ambiental o respecto a las obligaciones sociales o fiscales. (12)

7. El mal gobierno del territorio o la incapacidad de la política. En los ámbitos locales y regionales se da la paradoja de un exceso de instituciones y entidades y una debilidad de gobierno. Pseudoconceptos como gobernabilidad o gobernanza solo sirven a crear confusión y a legitimar la confusión político-administrativa sobre el territorio. La permisividad urbanística va unida a la generación de ingresos públicos y privados, a la opacidad política y a la hipertrofia institucional. La conjunción entre complejidad hiperinstitucional del territorio, la fragmentación urbana y municipal (que con frecuencia no se corresponden) y su corolario la atomización social genera la asimetría de los conflictos. Las instituciones próximas no pueden dar respuesta y las poblaciones atomizadas tienden más a expresar su malestar que en agregar sus demandas en forma de reivindicaciones colectivas. Los suburbanos, excepto los sectores más acomodados, están desprotegidos, son colectivos sociales muy vulnerables. Con el no-gobierno metropolitano ocurre, a otra escala, algo similar al no-gobierno europeo. La resistencia corporativa de la clase política y la demagogia localista que excita el minipatriotismo impide desarrollar políticas públicas potentes y en especial reequilibradoras y redistributivas. Sin gobiernos legitimados por el sufragio universal y sin asambleas electas por los ciudadanos no puede haber una política metropolitana coherente e integradora (13).

8. Multicultaridad, inmigración y exclusiones. Las ciudades siempre han sido receptores de poblaciones ajenas y en un mundo globalizado es lógico que puedan atraer poblaciones de todas las regiones del mundo. Hoy son multiculturales, en ellas pueden convivir en muchos casos un centenar de nacionalidades y decenas de grupos lingüísticos. También ha distinguido históricamente a las ciudades, desde la Edad Media en el mundo occidental, en considerar a todos sus habitantes "ciudadanos libres e iguales". En la práctica había pobres y marginales, ejército de reserva de mano de obra y lumpen, residentes en la ciudad formal y otros en la informal pero en teoría "todos ciudadanos". En la ciudad actual, como en la de la Edad Antigua, hay habitantes no considerados ciudadanos, trabajadores con escasos derechos sociales, residentes de años a los que se les considera inmigrantes y no se les permite o se les obstaculiza reunir a su familia. Este status excluyente, diferenciador y separador, legitima el racismo y la xenofobia. Se crean las condiciones para que en épocas de crisis se expresen actitudes y comportamientos colectivos contra esta población no reconocida como ciudadanos que pueden derivar primero en verdaderos "pogroms" y más tarde en reacciones violentas de la segunda o tercera generación de origen inmigrante. (14)

9. Juventud sin futuro y sin ciudad. El modelo económico vigente, denominado "neoliberal" que en la realidad concreta significa "capitalista especulativo" ha conseguido algo que hacía muchas generaciones que no sucedía: los jóvenes, la mayoría, no tienen trabajo, no pueden independizarse de los padres, no encuentran como ejercer una actividad que corresponda a su formación, no pueden esperar un futuro esperanzador. Los procedentes de clases medias temen justificadamente que cuando deban independizarse vivirán peor que sus padres. Y los que se han beneficiado de la movilidad social ascendente de sus padres y han accedido a la Universidad difícilmente encuentra el trabajo y el status prometidos. De poco les sirven los estudios, haber viajado y poseer intereses culturales más o menos sofisticados. Malviven en la ciudad, no pueden adquirir o alquilar una vivienda y su presencia en el espacio público es con frecuencia criminalizada. Véanse las lamentables ordenanzas de civismo que se comentan en la segunda parte. Muchos ya viven en las periferias suburbanas, otros irán a vivir allá para conseguir una vivienda. Es decir, su presente o su futuro urbanos suponen la expulsión de la ciudad. Se pierde así gran parte de la savia innovadora (15).

10. Ideología hipersecuritaria, la política del miedo y la represión preventiva. La ciudad es una combinación de miedos y de deseos escribió Italo Calvino en *Las ciudades invisibles*. Los deseos han envejecido en nuestras sociedades pusilánimes. Los miedos se han multiplicado, a pesar de que nunca hubo lugares más seguros en la historia de la humanidad que las ciudades del mundo desarrollado. Y los miedos son peligrosos, estimulan los peores instintos de una humanidad sin ilusiones de futuro pero aferrada a sus pequeños privilegios. La ideología securitaria, alianza impía entre poderes políticos y mediáticos, encuentra un amplio apoyo en una ciudadanía en la que se han distendido los lazos solidarios, individualista y conservadora. Se crean las condiciones para la represión de los que se rebelan contra el "desorden establecido". La ideología hipersecuritaria es destructora de ciudad, como expresan los barrios cerrados y la urbanización dispersa. Y también de la ciudadanía, pues se abandona el espacio público y se excita el temor y la represión sobre sus ocupantes. Los jóvenes, además de los inmigrantes, son sus principales víctimas. Nos remitimos a las referencias bibliográficas que se citan en la segunda parte de este texto en el apartado "la ideología del miedo (nota 38).

11. La degradación de los servicios públicos y desigualdad social. Uno de los componentes de la ciudadanía es el acceso universal a los servicios básicos para ejercer de ciudadano: transportes y comunicación, escuela y cultura, sanidad y empleo, programas sociales de acción positiva y renta básica, etc. La costosa hiperburocratización de los Estados y la insuficiencia de los ingresos fiscales que privilegian a los más ricos ha dado lugar a un desmontaje gradual del "welfare state" (estado del bienestar). Se tiende a constituir una doble red: una red privada para sectores altos y medios acomodados con subvenciones públicas y otra red pública para sectores de bajos ingresos cuya calidad tiende a degradarse rápidamente. Es decir se crean dos clases de ciudadanos, unos con derechos reales y otros con derechos disminuidos. La crisis actual ha sido utilizada para acelerar este proceso privatizador mediante una acción concertada entre grupos económicos y gobiernos conservadores (a veces con la complicidad de partidos políticos que se definen de izquierda o centro izquierda). Cuando se debilita la oferta pública universal de servicios colectivos que usan a la vez desde sectores medio-altos hasta los de más bajos ingreso se reduce considerablemente el "**salario indirecto o ciudadano**" que es un complemento indispensable del ingreso económico-monetario como garantizador de los derechos personales de los sectores de bajos e incluso medios ingresos. El déficit de servicios colectivos universales hace que se rompan una parte considerable de los lazos que unen a los habitantes de un territorio y se hace visible una desigualdad escandalosamente injusta (16).

12. La ciudadanía en cuestión. El predominio de estas tendencias cuestiona la misma existencia de la ciudad y también del ciudadano. Si los derechos teóricos no corresponden a los reales, si se consolidan ciudadanos con plenitud de derechos, otros con derechos capitidisminuídos y otras prácticamente sin derechos, la ciudadanía desaparece y con ella la democracia. El porvenir de la democracia y los principios de libertad, igualdad y solidaridad están vinculados a la ciudad, a sociedades que integren por medio de derechos básicos compartidos, que se den marcos conflictuales simétricos que permitan exigir y conseguir que estos derechos sean reales para todos y cuyo entorno físico que haga visible la existencia de la ciudadanía y la creación colectiva y cotidiana de la ciudad. Estas tendencias negativas afectan más especialmente a los jóvenes y a los "inmigrantes" ya citados y también a aquéllos grupos que requieren una "acción positiva" como son las mujeres (discriminación de género), la infancia y la tercera edad y vejez, colectivos afectados por los crecientes recortes de las políticas sociales y por la privatización de

servicios que hasta ahora eran públicos. Las ciudades generadas por la revolución industrial expresaron siempre en su configuración física y en la localización de los grupos sociales la desigualdad social existente. Pero, las dinámicas urbanas tendían a integrar gradualmente a la población "periférica", lo cual era facilitado por la continuidad urbana. Actualmente las dinámicas urbanas dominantes generan dispersión y el efecto de escala contribuye a aventurar las desigualdades lo cual genera un "déficit de ciudadanía". La desigualdad socio-territorial es hoy un reto al que un sistema político local fragmentado no es capaz de dar respuesta. El **derecho a la ciudad** es radicalmente negado por las pautas urbanizadoras difusas y segregadoras, la ciudadanía se debilita frente a la anomía, tribalización, individualismo, etc. y los ciudadanos devienen clientes, usuarios, públicos, electores o marginales o "desechables", como dicen en Colombia. (17).

Nota complementaria sobre ciudad y género. Una nueva visión sobre el déficit de ciudadanía ha emergido a finales del siglo XX: el análisis crítico urbano desde una perspectiva de género. La organización de la ciudad ha sido pensada fundamentalmente para hombres adultos y empleados. El feminismo en sus diversas dimensiones ha integrado en sus reivindicaciones los derechos de la mujer en la ciudad. Cuestiones prácticas derivadas de que con mucha frecuencia las mujeres combinan un trabajo externo con la gestión de la casa y de la familia, un trabajo no remunerado que debiera estar socializado. Por ejemplo el cuidado de personas dependientes, la gestión del tiempo cotidiano y su relación con los horarios de los servicios colectivos, comerciales, etc. o la adecuación de la vivienda a la diversidad de "familias". Y también demandas más generales, compartidas con otros colectivos sociales (niños, ancianos, discapacitados, etc.) como el acceso a los transportes, la adecuación de los espacios y equipamientos públicos o la seguridad ciudadana. En las referencias bibliográficas citamos un conjunto de libros, artículos y documentos que nos parecen representativos y útiles sobre una temática que es lógicamente multidimensional (17 bis).

II. El nuevo amanecer ciudadano o las tendencias positivas

1. Revalorización social y cultural de la ciudad. Subsiste una literatura negativa sobre la ciudad que amplifica el malestar urbano propio de cada época. En la medida que a partir de la revolución industrial las ciudades han tendido a concentrar gran parte de la población y de las actividades

también han concentrado los problemas. El malestar urbano y la visión de la ciudad "como el infierno" ("the hell is the city" titulaba hace unos años The Economist) no es sino la expresión visible de diversas formas de crisis, económica, social, cultural, etc. Estos factores causales se traducen en el territorio y en la convivencia, pero no son en general consecuencia de la forma urbana, aunque ésta puede agravar o reducir los problemas. Actualmente y pensando en el mañana el problema no es "la ciudad" sino la disolución de la misma, como se ha expuesto anteriormente. O, como dijo Jaime Lerner, el arquitecto-urbanista y político brasileño, "la ciudad no es el problema, es la solución".Y así lo han percibido no solo significativos sectores intelectuales y profesionales, también numerosos colectivos ciudadanos que reclaman más ciudad, más espacio público, más acceso a las centralidades, más mezcla de poblaciones y funciones, más participación ciudadana. Se han revalorizado las obras que exaltan la ciudad compacta, heterogénea, que integra la historia en el presente y en los proyectos de futuro. Por ejemplo la obra de Jane Jacobs y de autores ya citados como Henri Lefebvre o David Harvey a la vez que es numerosa la bibliografía reciente reivindicación de la ciudad (18). Una confirmación social de la atracción de la ciudad y que indica una tendencia de futuro es la resistencia que oponen sectores populares y medios a proyectos urbanísticos que implican o temen que signifiquen un desplazamiento a las periferias y el retorno a la ciudad compacta de sectores adultos relativamente jóvenes que habían elegido diez o más años antes vivir en urbanizaciones periféricas. Otro dato: las corrientes inmigratorias siempre que pueden tienden a concentrarse en zonas centrales de la ciudad pues por degradadas que estén ofrecen un acceso mucho mayor a bienes y servicios. Lo cual es positivo: favorece la mezcla socio-cultural y la integración ciudadana y consolida la diversidad de las áreas centrales amenazadas por la homogeneización.

2. El valor ciudadano del espacio público. El espacio público se ha convertido en un test de la calidad de la ciudad. Progresivamente el espacio de uso colectivo, la expresión más visual de la ciudadanía, se ha ido empobreciendo a lo largo del siglo XX, reducido en muchos casos al espacio viario ocupado por el transporte mecánico. A mediados del siglo pasado se inició la "reconquista de la ciudad" como espacio público pero si bien esta tendencia empezó a dar frutos en la reconstrucción de la ciudad europea a partir de los años 50 y 60 al mismo tiempo proliferaban en las periferias las urbanizaciones de torres y barras y crecía exponencialmente el uso del automóvil privado en la ciudad. Barcelona y otras ciudades españolas levantaron de nuevo la bandera del espacio público a partir de los años 80 y las operaciones urbanas en la ciudad compacta fueron exitosas. Pero ha sido a inicios del siglo XXI cuando la cuestión del espacio público ha pasado a ser central en el debate ciudadano, se ha hecho una cuestión política.

El malestar ciudadano hace públicos, es decir colectivos, espacios urbanos que se habían empobrecido, ocupados por la circulación, o desocupados por los miedos, o privatizados de facto. La lucha de clases ha derivado hacia la lucha por las plazas. "La calle es nuestra…de todos" ha sido el título de una exposición creada en Paris (2007) y que ha recorrido grandes ciudades de Europa, América y Asia. La vida de la ciudad, su calidad democrática y su supervivencia incluso, se decidirá en el espacio público. El espacio público como espacio colectivo, accesible y polivalente, integrador y conflictivo, generador de sentido y que marca simbólicamente al territorio es el antídoto del laconismo de los territorios y de la atomización de los habitantes. El espacio público de hoy determinará la calidad del futuro de la ciudad de mañana. (19)

3. La ciudad compacta condición de la innovación y de la convivencia. La forma de la ciudad, o en sentido amplio de la urbanización, obstaculiza o fomenta la relación entre los ciudadanos. La ciudad compacta, heterogénea de población y en la que se entremezclan actividades y funciones diversas genera múltiples intercambios, socializa pautas de comportamiento comunes o conocidas por la gran mayoría y multiplica no solo los contactos previsibles, también los imprevistos. La innovación nace muchas veces de estos intercambios, lo que ha llevada a aplicar el concepto de "serendipity" a la ciudad (20). Y la convivencia es más posible cuando las gentes diferentes se encuentran, se frotan e intercambian algo que no cuando viven atomizadas o segregadas, lo cual consolida los estereotipos diferenciales y los prejuicios negativos. El urbanismo actual, por lo menos por parte de los profesionales e intelectuales más reconocidos y los políticos y líderes sociales más responsables opta, por lo menos en teoría, por la ciudad compacta. Debería ser un signo esperanzador, a pesar de que las dinámicas de los mercados y muchos gestores públicos muchas veces promueven un urbanismo difuso. Pero la crítica intelectual de los profesionales es políticamente débil, indican criterios válidos para un urbanismo democrático pero evitan casi siempre señalar las causas que resisten o pervierten las propuestas y la responsabilidad de los agentes políticos y económicos actuantes. Ver al respecto la parte de conclusiones de este trabajo.

4. Las resistencias sociales frente a la crisis financiera. La crisis ha servido para revelar ante la opinión pública la perversidad de unos modelos económicos injustos, insostenibles y a la larga empobrecedores y ha demostrado que el efímero y aparente enriquecimiento ha contribuido muy poco a la felicidad de la gran mayoría de ciudadanos. En especial sectores importantes de la juventud, los protagonistas de la ciudad del mañana, han reaccionado recientemente frente a los procesos urbanizadores vinculados al despilfarro de recursos, a la corrupción, a la segregación social, al individualismo insolidario y la mala calidad de vida. Parece poco probable que se pueda

volver al boom inmobiliario, al crédito fácil, a los proyectos faraónicos. Los movimientos sociales que se han generalizado en los países desarrollados abren probablemente una nueva época de derechos ciudadanos. Emerge en nuestras sociedades una demanda de vida más sosegada, de más convivencia y comunicación, de garantizar los bienes y servicios básicos, de más austeridad pública y de poder ejercer realmente la condición de ciudadanos. Los desahucios y la desocupación de muchos y los sueldos y beneficios escandalosos de los especuladores y financieros codiciosos, la privatización de bienes y servicios de interés general y la marginación o exclusión de amplios colectivos sociales, la indignación frente a la corrupción y el porvenir con escasas experiencias de los jóvenes todo ello estimula una (relativamente imprecisa o confusa) exigencia de "democracia real". Algo muy sencillo de entender y muy lógico de reclamar: si en nuestra cultura e incluso en los textos legales se nos reconocen los derechos al trabajo y a la educación, a la vivienda y a la protección social, a la seguridad y a la salud, a la participación y a la no discriminación, etc., estos derechos deben ser reales, efectivos, la base de las políticas públicas, el deber de los gobernantes, lo que legitima a las instituciones supuestamente representativas. La democracia formal sin esta dimensión material es un fraude, sin las políticas públicas que reduzcan las desigualdades y conviertan en realidad los derechos teóricos los gobiernos electos pierden su legitimidad. (21)

5. Regiones metropolitanas y economía productiva. Los procesos de urbanización difusa en las regiones metropolitanas especialmente han ido vinculados a la substitución progresiva del capital productivo local por el capital especulativo global. La transición del capitalismo industrial al capitalismo financiero ha usado la urbanización (infraestructuras de movilidad y servicios básicos, boom inmobiliario y especulación del suelo) en favor de unos procesos de acumulación y concentración de capital cuyos beneficios (privados) se volatizan mientras que los costes (sociales y ambientales) se multiplicaban. Uno de estos costes ha sido el desmantelamiento de la economía productiva local. La crisis financiera ha revalorizado social y culturalmente esta economía, el capital fijo, físico y social, es decir infraestructura material y habilidades sociales. Este capital fijo va asociado al tejido de pequeñas y medianas empresas que generan empleo y requieren un tejido urbano articulado y relativamente compacto y una sociedad compleja como la ciudadana. La sociedad industrial no desaparece, convive con la postindustrial. (22)

6. Nueva economía y ciudad. La difusión urbana y la atomización social que parecía un corolario inevitable de la revolución informacional, ha demostrado muy pronto sus límites. La economía del conocimiento por muy vinculada que esté a las tecnologías de la información

requiere también la proximidad y el intercambio entre gentes muy diversas. Las ciudades centrales tienden a concentrar gran parte de la llamada "nueva economía" y las poblaciones vinculadas a ésta a su vez expresan demandas variadas de servicios personales. La concentración urbana, aunque sea en regiones policéntricas, es decir no dependientes de un único centro, es hoy una tendencia real de las sociedades postindustriales. (23)

7. La cuestión de la sostenibilidad en las grandes ciudades y regiones metropolitanas. La conciencia ambiental que se ha desarrollado lentamente en las últimas décadas se ha visto estimulada por la crisis y además se ha ampliado a lo urbano. La ciudad compacta es mucho más sostenible, ahorra suelo, energía, agua. Hay conciencia creciente de que el automóvil particular, primer factor contaminante, no es compatible con la ciudad. Los grandes proyectos urbanos ostentosos no son sostenibles, además de difícilmente viables económicamente, como no lo son las supertorres aisladas que además generan "tierras de nadie" en su entorno. Aunque solo fueran por criterios de sostenibilidad la urbanización difusa periurbana, verdadera negación de la ciudad, es hoy el gran pecado del urbanismo. El hiperurbanismo que pretende expandir una urbanización difusa ad infinitum es la absurda culminación de la ciudad postmoderna, sea Miami o la costa del Levante español. (24)

8. Gobiernos locales, identidades sociales y participación ciudadana. Los gobiernos locales por su historia, su adecuación a identidades colectivas y su proximidad a los ciudadanos gozan de una relativa legitimidad. Pero la relación institución-ciudadanos es positiva en la medida que el gobierno local promueve y gestiona políticas públicas que corresponden no solo a sus competencias, también a las demandas y expectativas de la ciudadanía. Lo cual ahora sufre serias limitaciones de tres tipos. Primero: las demandas ciudadanas requieren recursos en general muy superiores a los que dispone el gobierno local. Lo cual produce un efecto colateral: el gobierno local se endeuda y se hace cómplice de los procesos especulativos para generar ingresos. Segundo: como consecuencia de lo anterior en la gestión local se actúa con opacidad, a veces mediante la corrupción, en nombre de la atractividad promueve proyectos aparatosos, prioriza sus "clientelas", etc. Lo cual genera una pérdida de confianza por parte de la población. Tercero: el ámbito del gobierno local no se adecua a la ciudad real que muchas veces es plurimunicipal. Es la cuestión clave pues impide casi siempre desarrollar políticas públicas potentes, redistribuir ingresos, obtener beneficios de aglomeración, etc. A pesar de estas limitaciones la adhesión ciudadana a la institución política más próxima es muy fuerte y es posible transferir esta adhesión a un nivel supramunicipal si se articula la gestión descentralizada y la participación ciudadana

con la reestructuración de las instituciones locales. En una época de cambio de modelos económicos y políticos como exige la respuesta a la crisis es urgente y posible crear estructuras municipales renovadas, más eficientes y participativas y más adecuadas al siglo XXI. (25)

9. Movilidad, centralidades y redes comunicacionales. Sea cual sea la evolución de las ciudades actuales una cuestión clave será la gestión de la movilidad a partir de dos criterios: la sostenibilidad y por lo tanto la gestión de los recursos (tratada en un punto anterior) y la accesibilidad entendida del derecho de todos los habitantes a la movilidad en el ámbito de la ciudad metropolitana o región urbana. La movilidad va estrechamente vinculada a las centralidades o zonas más compactas y diversificadas que ofrecen a la vez más empleos diversificados y la máxima oferta de servicios. Por otra parte las posibilidades comunicaciones que ofrece la tecnología informacional permiten superar las "fracturas digitales". La ciudad de hoy para mañana deberá ofrecer la posibilidad de maximizar las redes comunicacionales para todos sus habitantes. La movilidad física y la virtual están estrechamente vinculadas: el mayor acceso de una favorece el uso de la otra. (26)

10. Rechazo de la segregación y de la exclusión: contra los espacios lacónicos. La actual segregación que emerge en las regiones urbanas actuales genera una reacción social que tenderá a crecer. En Europa son frecuentes las urbanizaciones aisladas como ya lo son los enclaves tipo parques tecnológicos o empresariales, los grandes centros comerciales solo accesibles en automóvil, etc. Esta tendencia a crear productos "off city" es uno de los factores clave de disolución de la ciudad. Especial importancia merecen los barrios cerrados puesto que llevan la segregación al grado máximo. En Estados Unidos se ha producido una progresiva crítica cultural a estos productos anticiudadanos, como son los "edge cities" ("ciudades en los bordes") así como en América latina. Algunas ciudades, como Rosario (Argentina) a partir de una iniciativa popular se han prohibido estos barrios o countries o "edge cities". Por ahora continúan creciendo en Europa, donde había más reticencias, pero que la difusión de los miedos y el afán de distinción estimula su creación. Sin embargo los costes económicos y de sostenibilidad y la revalorización de la ciudad compacta hace previsible que esta tendencia encuentre crecientes resistencias sociales y políticas.(27)

11. Valoración de la especificidad de los paisajes físicos y sociales y de las identidades de lugares y poblaciones. La urbanización dominante en las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI ha creado paisajes físicos lacónicos, banales, la "urbanalización" según

Francisco Muñoz. Pero la reacción no se hizo esperar. El urbanismo ha integrado el paisaje en el urbanismo, primero mediante la relación del medio físico transformado por la acción y la mirada humana con el entorno urbano. Luego se ha incorporado a la noción de paisaje el espacio público, la percepción colectiva de lo construido, el patrimonio histórico cultural (incluye el correspondiente a la sociedad industrial: fábricas, puertos, estaciones, etc.), la memoria histórica y el tejido social presentes en las tramas urbanas, los elementos identitarios de los colectivos humanos. Se trata de que cada ciudad, sus barrios y sus arquitecturas, sus lugares significativos, sus gentes, sean autóctonos o recién llegados, marquen la diferencia. No nos referimos a una identidad "esencial" que se mantiene incólume a lo largo del tiempo. La identidad de cada lugar se construye en el presente y cada sociedad urbana es diferente. Se trata de que también lo sea la imagen del territorio. Las ciudades, sus políticos y sus profesionales más honestos inteligentes y sus líderes ciudadanos han entendido que desarrollar su identidad específica es también fortalecer su cohesión y su atractividad. (28)

12. El derecho a la ciudad y las políticas urbanas. El concepto de derecho a la ciudad es de uso reciente en el debate actual sobre la ciudad y su futuro. El término, en su forma actual o con palabras similares, se había empleado a veces como "ampliación" del derecho a la vivienda, a lo que se añadían los servicios básicos vinculados a aquélla como la red de saneamiento, electricidad, etc. y otros servicios de naturaleza universal (necesarios para todos) como transporte, escuela, puesto sanitario, etc. Actualmente, a inicios del siglo XXI, el "derecho a la ciudad" no se limita a reivindicar elementos básicos para sobrevivir en el entorno urbano. Propone un concepto de ciudadanía para la ciudad de hoy y de mañana. Entiende la ciudadanía como igualdad de derechos sociales, políticos, económicos y culturales y los concreta en su relación con la ciudad como marco físico en el que se ofrecen mediante las políticas públicas un conjunto de bienes y servicios. El derecho a la ciudad incluye un conjunto de derechos que podríamos llamar específicamente "urbanos" como vivienda, espacio público y equipamientos de igual calidad, centralidad, movilidad, visibilidad, integración en el tejido urbano, a residir en el lugar que se ha elegido y a mantenerse en él, calidad ambiental, etc. Y también derechos de naturaleza cultural, socio-económicos o políticos que condicionan o hacen reales los anteriores: conocimiento de la lengua y cultura del lugar, mantenimiento de la identidad cultural originaria y reconocimiento de las obras poblaciones y sus culturas, empleo, formación continuada, renta básico o salario ciudadano, participación en la elaboración y ejecución de las políticas públicas, igualdad político-jurídica de todos los residentes en un mismo territorio (es decir la plena igualdad debe incluir a todos los residentes), gobierno democrático (electo) de la ciudad

metropolitana, etc. El derecho a la ciudad parte del principio que este conjunto de derechos forman un todo, si no se tienen todos a la vez incluso aquéllos que se consiguieron dejan de ser derechos reales. La vivienda sin movilidad, o sin empleo o sin conocimiento de la lengua y la cultura del lugar, no permite ejercer como ciudadano. (29)

II. La ecuación virtuosa e imposible: lenguaje, actores y resistencias.

Introducción

La ciudad postmoderna tiende a ser la "anticiudad" y es producto de una alianza impía que expresa el nombre aparentemente neutro y renovador de neoliberalismo. Una alianza entre: a) políticos débiles, oportunistas y cómplices cuando no corruptos, b)financieros globales y actores locales que promueven una urbanización cuyo motor es la especulación y c)profesionales que legitiman el no planeamiento, exhiben proyectos ostentosos (arquitectura "tape l'oeil") y ejecutan obras éticamente contrarias a los valores de su disciplina. Se fabrica así un territorio insostenible y generador de desigualdad, una sociedad más atomizada que individualizada y una cultura del cambalache, del todo vale si se gana dinero.

Sin embargo la justificación de los programas políticos, los planes territoriales, los proyectos urbanos y las obras que los materializan coinciden siempre en planearnos una ecuación virtuosa. Es sospechosa la unanimidad y la coincidencia de los documentos de los organismos internacionales y nacionales, las memorias de los planes o de los grandes proyectos, los discursos políticos de ministros o alcaldes, las conclusiones de lo foros o seminarios, las declaraciones de investigadores o profesionales. Todos ellos nos proponen la siguiente ecuación, tan sensata como imposible. El desarrollo urbano debe conciliar **la Competitividad, la Cohesión social o la Equidad, la Sostenibilidad, la Gobernabilidad y la Participación.** Es la ecuación virtuosa tan necesaria como imposible. Las normativas internacionales y nacionales no imponen esta conciliación. Las memorias de planes y proyectos o bien olvidan estos objetivos o bien no concretan medidas para conseguir que se alcancen. Los discursos políticos suenan casi siempre a retóricos, luego se imponen las dinámicas del mercado y la complicidad de las instituciones (véase lo ocurrido con el boom inmobiliario). Y quizás lo más grave es que los profesionales y los académicos proclaman estos objetivos pero en la mayoría de los casos no denuncian las causas concretas ni a los responsables de que la ecuación sea de imposible cumplimiento.

A lo largo de los capítulos anteriores hemos expuesto las promesas incumplidas de la revolución urbana, la perversión de muchas políticas públicas que no consiguen imponerse a las dinámicas especulativas y las múltiples complicidades que se generan y que hacen posible esta sumisión. También se han expuesto experiencias y dinámicas positivas y se han apuntado líneas de resistencia. En esta parte final del último capítulo nos centraremos en tres cuestiones que nos parecen clave para entender los procesos negativos y armarse para resistir y plantear alternativas.

En el subcapítulo que sigue analizaremos críticamente el lenguaje pues los conceptos utilizados llevan consigo la trampa suficiente para que no se cumpla.

En los siguientes expondremos sucintamente el comportamiento de los actores, sus intereses y el uso que hacen de los mecanismos económicos, políticos e ideológicos que configuran la especulación financiera global y las prácticas público-privadas locales que caracterizan el "neoliberalismo urbano" o anticiudadano por ahora vigente y dominante en la mayoría de regiones metropolitanas. Y a continuación esbozaremos diversas líneas de acción, de resistencia y alternativa.

1. Cuestionar el lenguaje.

Los estudiosos del desarrollo urbano creo que deberíamos empezar cuestionando el lenguaje utilizado, especialmente los "conceptos" a los que se atribuye un valor explicativo y orientador de la acción indiscutibles. Este reconocimiento acrítico permite usarlos sin especificar en cada caso el significado específico lo cual los hace tan multívocos como confusionarios, "naturalizan" la realidad cuando en muchos casos tienen una carga ideológica interesada. En la temática urbana es muy frecuente que se usen para el análisis, que incluso sirvan de apoyo a la crítica parcial de la realidad inmediata y además sirven para justificar cualquier política. Lo cual permite a los expertos concluir proponiendo retóricamente la ecuación imposible citada y los profesionales o políticos, aceptemos la buena intención, ofrecer medidas y proyectos correctores, tan parciales como inoperantes. Pero casi nunca se mencionan los procesos causales y los agentes dominantes que actúan sobre el territorio que impiden o pervierten los objetivos y tipos de actuación que se proponen.¿Ingenuidad? ¿Ignorancia? ¿Complicidad? ¿Neutralidad del "científico" y especialización del profesional? ¿O simplemente el afán de practicar su oficio sin perturbar a los poderes establecidos?

Veamos primero los "conceptos" de la **ecuación imposible**.

La **competitividad** aplicada a las ciudades carece prácticamente de sentido. La producción de bienes y servicios que se realizan en un mercado abierto ya les obliga a ello pero ello no significa

que el “territorio” deba ser “competitivo”, lo cual es un absurdo lógico. La ciudad puede ser más o menos “**atractiva**” pero proponerlo exige añadir “para quién y para qué”. ¿Inversiones? ¿Turismo? ¿Recursos humanos cualificados? Etc. Algunas iniciativas públicas pueden exigir competir (por ejemplo obtener la organización de un evento o disputar el mismo público a otras ciudades). Pero la gran parte de los bienes y servicios que se producen en una ciudad van destinados a la demanda local o regional. En este caso el concepto a utilizar sería en todo caso **productividad,** obtener el máximo con menos recursos. Calificar una ciudad de competitiva es introducir en el lenguaje la ideología neoliberal que parte del supuesto que todo es, o debe ser, mercado. No solo la economía, también la sociedad. Y en nombre de la competitividad se crean enclaves empresariales separados del tejido económico y social de la ciudad, se convierten los centros en zonas de negocios o de turismo y ocio que excluyen a la mayoría de la ciudadanía, se gentrifica la ciudad compacta y se promueve la difusión urbana sin ciudad en la periferia. La experiencia directa y la observación de otras ciudades nos demuestra que el principal atractivo de una ciudad compleja (distinguir de las ciudades “monoproductivas” o monofuncionales) es la **calidad del conjunto de su oferta urbana,** la eficacia y transparencia de las administraciones públicas, el buen funcionamiento de los servicios, la oferta cultural, la seguridad, el ambiente urbano, etc.

La prioridad que se concede a la “competitividad de las ciudades” es intelectualmente una majadería. Las ciudades funcionan sobre la base de la cooperación interna y el intercambio externo. Algunos elementos de ellas pueden competir, pero en la mayoría de los casos se necesitan o se ignoran. Pero el discurso competitivo global sirve para legitimar las operaciones especulativas locales más desenfrenadas (la ciudad de Valencia sería un paradigma de ello, véase el trabajo de Montiel en El modelo inmobiliario español, op.cit). Unas operaciones que casi siempre cuestionan los otros elementos de la ecuación.

La **cohesión social** es otro concepto equívoco. Se podría entender que todos deben poder ejercer por igual sus derechos, que las políticas públicas promueven prioritariamente reducir las desigualdades sociales y que se construye en permanencia una sociedad convivencial, solidaria y que comparte los valores básicos y derechos ciudadanos. Pero no es así. Su uso ingenuo no excusa su carácter confusionario. Y, sobre todo, predomina hoy un uso fuertemente ideológico y conservador. La cohesión social se vincula ideológicamente a los procesos de **integración** socio-cultural de los que sufren exclusiones y al uso del principio de **equidad,** valor orientativo de las políticas públicas redistributivas de carácter socio-económico para atribuir a cada uno lo que le corresponde y necesita teniendo en cuenta su lugar y sus méritos en la sociedad. El énfasis en la

integración cumple una función de pantalla de la realidad: omite la situación real de los "integrables", las causas de su exclusión y niega la relación conflictual, que es precisamente el principal factor para reducir las exclusiones. Un ejemplo del uso perverso de este concepto es cuando se niegan derechos ciudadanos a los inmigrantes si no han alcanzado un determinado grado de integración. Es precisamente la obtención de estos derechos lo que hace posible que se dé el proceso "integrador". La **equidad** presupone que no se modifica la estructura social, la redistribución no cuestiona la desigualdad social existente. Puede llevar a aumentar el salario mínimo si es muy bajo, pero no afectará a los ingresos altos por ejemplo estableciendo salarios máximos.

Conceptos como **cohesión social** y sus complementarios, integración y equidad, permiten obviar otros conceptos, mucho más adecuados a las realidades sociales, con sus contradicciones y tensiones, sus avances y retrocesos. Con lo cual se pueden obviar las referencias a las **clases sociales y sus conflictos y al binomio igualdad-desigualdad y la universalidad de los derechos iguales para todos.** Se han adoptado acríticamente por los cientistas sociales (economistas, sociólogos, politólogos) y con mucho gusto por los organismos internacionales, que precisan de conceptos de apariencia bientintencionada pero que en realidad sean inocuos. Se proponen palabras que parecen apostar por políticas públicas progresistas, pero sin molestar a los sectores acomodados a los que se les garantiza su status privilegiado y se les dice implícitamente que mejorando un poco la situación de las clases populares será más fácil o "menos peligroso" que perturben su vida. Por ejemplo se prioriza, en el mejor de los casos la reducción de la "pobreza absoluta" pero se omite que se mantiene o incluso aumenta la desigualdad social, a pesar de que ésta es mucho más fuente de conflicto que la pobreza.

¿No es a caso más comprensible y más medible utilizar el concepto de **igualdad?** Un objetivo fundacional del urbanismo es contribuir a la reforma social mediante la reducción de las desigualdades entre los ciudadanos, proclamar la igualdad formal de todos los habitantes e impulsar políticas públicas que conviertan los derechos teóricos en reales. La ciudad debe proporcionar un "**salario ciudadano**" que compense en parte por lo menos las desigualdades de renta. El uso del concepto de **cohesión social** en realidad lleva implícito la voluntad de imponer unas pautas conciliadoras destinadas a deslegitimar el conflicto y a mantener el statu quo en sociedades tremendamente desiguales. Se utiliza este lenguaje aplicado a la ciudad para suprimir del vocabulario actual el concepto de **lucha de clases en el territorio.** Un conflicto que no se quiere reconocer tanto si es respecto a las condiciones de acumulación de capital (maximización y concentración de los ingresos privados frente a las teóricas prioridades de la producción social

de bienes comunes) como si se refiera a la reproducción de la fuerza de trabajo (beneficios capitalistas frente a gasto público destinado al salario indirecto). Pues es hoy en el territorio que se combinan y se dirimen este conjunto muy complejo de factores. Los intereses de unos y otros, para simplificar Capital y Trabajo, no son los mismos. Las dinámicas urbanas dominantes se han orientado prioritariamente en función de la acumulación del capital lo cual genera más desigualdad en el territorio. Por ello la cuestión de la **desigualdad** es un concepto clave para analizar las sociedades urbanas y el conflicto social es el factor dinámico imprescindible para su progreso democrático. No se puede asignar al urbanismo que suprima la desigualdad social, lo que si puede hacer es no aumentarla, y también puede contribuir a reducirla mediante su contribución al salario indirecto por medio de un urbanismo público potente. (30)

La **sostenibilidad,** otro concepto-coartada para justificar políticas, planes y proyectos, sin especificar medidas eficaces frente a los mecanismos que generan despilfarro de recursos y usos depredadores del medio ambiente. Las políticas urbanas que favorecen la difusión metropolitana son evidentemente insostenibles por lo que representan de hiperconsumo de suelo, energía, agua y prácticamente ningún país las pone en cuestión. El uso masivo del automóvil particular en las ciudades densas se mantiene cuando es casi siempre el principal factor de calentamiento de la tierra. Los grandes "proyectos urbanos", basados en torres grandes y entornos lacónicos, en la mayoría de los casos se debieran considerar insostenibles pero se presentan como símbolo de progreso. Y en nombre de la "competitividad" en muchos países se practica el dumping ambiental además del social. La "sostenibilidad" se ha convertido en una muletilla que organismos internacionales e instituciones varias exigen que se añada como calificativo que acompañe siempre a "desarrollo".

La **gobernabilidad y la gobernanza** no merecían ningún comentario serio si no fuera que su uso reciente se ha difundido y tampoco en este caso es inocente. El uso común en el pasado no era frecuente, servía para calificar una situación o un territorio si eran más o menos "gobernables" (controlables). En términos "democráticos" se referían a la capacidad del gobierno de representar legítimamente a los ciudadanos y de ejercer realmente los cometidos que tuviera atribuidos. Actualmente la **gobernabilidad** es un concepto tremendamente confuso que pretende indicar que la complejidad institucional y societal requiere una articulación entre el sistema institucional y la "**sociedad civil**" (otro concepto confuso que se comenta más adelante). ¿Para qué sirve este pseudoconcepto multívoco que llamamos gobernabilidad? Primero: para legitimar la inflación institucional existente derivada de la partitocracia que caracteriza las democracias formales

actuales. Se convierte el vicio en virtud. Segundo: se responsabiliza a las entidades u organizaciones de la “sociedad civil” de contribuir al gobierno del territorio. Con lo cual los gobiernos reales (la alianza oscura entre gobiernos formales y grupos de presión económicos-financieros) pretenden reducir al mínimo sus responsabilidades públicas. Tercero: la gobernabilidad sirve para dejar fuera del campo semántico el “conflicto social”, si hay gobernabilidad con el consenso (pasivo) de “todos” no debe haber conflicto colectivo, es disfuncional, el paso siguiente es considerarlo ilegítimo, patológico y subversivo. Cuarto: en determinados casos se utiliza para legitimar la cooperación público-privada con objetivos particularistas. Y quinto: pretende casi siempre, cuando se trata de una participación institucionalizada crear instrumentos que generen consenso pasivo. La gobernabilidad pretende siempre institucionalizar la “participación”, otro concepto de uso confuso al que nos referiremos a continuación. Y la **gobernanza**, una palabreja afortunadamente menos usada, se supone que pretende significar como se organizan los gobiernos para promover la gobernabilidad. El palabro además de feo es innecesario. Lo cual no fue óbice para que en un seminario internacional el representante de un organismo de NN.UU. dedicara su discurso si inaugural a exponer y distinguir los “conceptos de gobernabilidad y gobernanza”. ¿No es más sencillo hablar de gobiernos, describir el sistema institucional, sus obligaciones y competencias, sus gastos y sus ingresos y las mecanismos y procedimientos de relación con la ciudadanía, sus organizaciones y sus formas de acción colectiva. Sin embargo gobernabilidad y gobernanza basan su recurso, aparentemente democrático, en el reconocimiento de la “sociedad civil”.

La **sociedad civil** citada es un concepto pervertido por el uso generalizado. Cuando Ferguson lo propuso, en el siglo XVIII, se refería a los cuerpos organizados de las clases emergentes, que no eran ni el clero ni el ejército, los burgueses (comerciantes, manufactureros, etc.) y la “bourgeosie de robe” (hoy serían los cuerpos profesionales). En resumen: la base social del “tiers état”. La referencia a la **sociedad civil** se ha convertido en la “tarte à la crème” o un café para todos muy aguado. Este concepto, muy propio de los Estados “absolutos” del siglo XVIII que dea la actualidad, entonces tenía un sentido relativamente preciso: las formas organizadas de la sociedad que no estaban integradas o eran relativamente autónomas de la organización centralizada, piramidal y centralizada del Estado, como hemos visto al citar el “tires état!.. Actualmente hablar de sociedad civil tiene escasa utilidad, pues se mezclan todo tipo de organizaciones, algunas paraestatales, otras reguladas o financiadas por los gobiernos, otras de clase (empresariales, sindicales), unas muy políticas y de amplio espectro en cuanto a intereses y formas de actuar, otras muy específicas, unas muy reconocidas por las instituciones, otras ninguneadas, etc. Y

quedan fuera de la sociedad civil colectivos informales o no reconocidos que en muchos casos son los que aportan más potencial innovador. El uso de esta amalgama caótica de este concepto inadecuado hoy sirve para convocar por parte del poder (político o económico) a las elites o para reunir un tutti revolutum que favorece la creación de consensos pasivos Parece más adecuado en todo caso utilizar el concepto de "**sociedad política**" o de "pueblo" que permite definir un conjunto relativamente heterogéneo que se moviliza conjuntamente por objetivos compartidos y transformadores (reformistas o revolucionarios).

La **participación** algo tiene de equívoco cuando se ha convertido en un concepto exaltado por todo el mundo. Quien más quien menos se apunta incluso a la "democracia participativa". Cuando la participación es también un discurso del poder es el homenaje del vicio a la virtud pero también requiere saber de qué habla cada uno. La participación es construir escenarios entre las instituciones y los colectivos sociales para deliberar, negociar, confrontarse, llegar acuerdos o no. Es una conquista ciudadana si es resultado de la demanda social activa, sea por medio de organizaciones formales o de la acción colectiva (por ejemplo: la ocupación de un edificio abandonado para convertirlo en centro cívico). Exige reconocer la legitimidad del conflicto y a los actores que lo expresan y aceptar que las instituciones no tienen el monopolio de las decisiones políticas, por lo menos en los procesos de elaboración y de ejecución. Gobernantes y funcionarios públicos en su mayoría consideran el conflicto colectivo como una patología social. Los gobiernos (nacionales o locales) deciden las reglas, la composición, las materias y las atribuciones de los órganos que se creen, etc. y en la práctica establecen y modifican el funcionamiento de éstos. En el mejor de los casos sirve para obtener información y hacer llegar propuestas y reivindicaciones, pero en general la voluntad institucional es evitar o reducir la presión social. La participación se conquista cada vez que hay un movimiento colectivo que expresa unas demandas, reivindicaciones o propuestas y consigue crear escenarios de deliberación y negociación de las políticas públicas. Sobre la base que se da una confrontación de valores, intereses y prioridades bien con los responsables públicos o con los representantes de actores sociales opuestos.

El lenguaje propio de una sociedad dividida como la presente precisa recuperar el análisis de las clases sociales, asumir la "**lucha de clases**", que está presente también en el territorio, pues éste es a la vez ámbito de acumulación de capital y de segregación social y también medio de reproducción de la fuerza de trabajo y que proporciona un salario indirecto. La eficacia de generar un espacio participativo dependerá de la fuerza de las demandas sociales colectivas y de

la disposición de los gobiernos a reconocer a la otra parte como interlocutor válido. Si la participación no influye en las políticas públicas deja de tener razón de ser. En la práctica las instituciones formalizan los contenidos y procedimientos que rigen los espacios participativos, incluso en muchos casos eligen a los interlocutores y reducen la participación a generar consensos pasivos o, como máximo, a momentos en los que se expresen "tribunos de la plebe" sin otras consecuencias que sus palabras en el aire. En resumen, decir participación sin más hoy casi siempre igual a no decir nada. Un brindis al sol.

En resumen, siendo los conceptos tan equívocos, contradictorios ente ellos y en sí mismos y de muy difícil evaluación, sirven para cualquier cosa y para nada. Nunca se cumple la **ecuación virtuosa** por la fuerza de las dinámicas negativas expuestas pero los conceptos utilizados son tan equívocos que siempre se puede hacer un discurso que parezca que se avanza en su consecución. Son pseudoconceptos, legitimados por cuentista sociales que cumplen a su vez una función legitimadora de los poderes actuantes y una función naturalizadora de la realidad social en relación a la ciudadanía. Todo ello con la activa complicidad de políticos, expertos y medios de comunicación.

Hay otros **conceptos, comunes a las ciencias sociales y al lenguaje periodístico,** que han entrado en el lenguaje técnico, político y de los medios que aparecen como neutrales y que forman parte de la confusión interesada del poder político-económico. Se trata de conceptos analíticos o descriptivos comunes que como los anteriores no son tan inocentes, ni científicos, ni rigurosos, como parecen. Y que en muchos casos sirven de sustrato de los anteriores. Como la globalización.

La **globalización** es seguramente el concepto que se ha aceptado acríticamente y es el más tramposo. Deberíamos precisar a que globalización nos referimos pues se utiliza genéricamente y legitima todo tipo de procesos globales sean comerciales, financieros, culturales, políticos, migratorios, informacionales, securitarios, etc. Si usamos este término genéricamente pero lo aplicamos a las consecuencias de la globalización financiera legitimamos sus "efectos colaterales" como si de una fatalidad se tratara, en vez de precisar que nos referimos a la actividad especulativa global del capitalismo financiero. La globalización se convierte en un **concepto naturalizador** que pretende expresar el nivel actual alcanzado por el "progreso" de la humanidad. Se reconocen que existen unos costes en estos procesos que se deben a que la globalización no ha alcanzado su total plenitud. O los más críticos reconocen que hay unos costes

que pueden corregirse mediante programas como el "Milenio" de Naciones Unidas. Este discurso crítico se cuida muy bien de denunciar las causas y los agentes responsables, por ejemplo el Fondo Monetario Internacional, las políticas neoliberales, la financiación de la economía internacional, la acción de las multinacionales, el apoyo a las dictaduras cómplices gobernadas por elites que viven en la opulencia y la gran mayoría en la miseria, etc.

Los **mercados,** son otro ejemplo de lo mismo. Un mecanismo opaco, anónimo, imprevisible y fatal. Pero en realidad son firmas y personas con nombres y apellidos, inversores improductivos, bancos cuyo único afán es el lucro inmediato, agencias de evaluación corruptas. Sería hora de no confundir mercado, inversión, finanzas, términos relativamente neutros, con lo que es simplemente **especulación**, un siniestro juego de pirámide que pagan la inmensa mayoría que son los ciudadanos comunes. La lógica de los mercados globales especulativos conduce a un aumento de las desigualdades y de la dualización social como lo demuestran los impactos de la crisis actual.

La **flexibilidad** del mercado de trabajo es únicamente generalizar la **precariedad** de los trabajadores y en especial de los jóvenes, legitimar el desempleo como un indicador de economía moderna. Se utiliza una palabra con una carga genérica positiva para nombrar una realidad regresiva y perversa. El "precariado" reproduce a gran escala el ejército de reserva de mano de obra, produce un nuevo lumpenproletariado al que se pueda criminalizar y va vinculado a los procesos de privatización de servicios y empresas hasta una época reciente de carácter público. La privatización de servicios de vocación universal, como la sanidad, la educación o los transportes, esta destinado a dualizar a los ciudadanos: sectores altos y una parte importante de los medios serán clientes de los servicios privados y el resto, que será más del 50%, dependerá de unos servicios básicos deteriorados y unos programas sociales de mínimos. Probablemente la precarización del trabajo representa la mayor regresión respecto al capitalismo predominante en la segunda mitad del siglo XX en el que fue compatible con un rol económico importante del sector público y el establecimiento de políticas de bienestar social con vocación universal.

La revalorización de la identidad **y** la importancia adquirida por la **i**ndividualización son dos dimensiones del discurso dominante sobre la globalización.

La **identidad e**s una palabra peligrosa nos dice Tony Judt. Es cierto, pero a veces resulta incómodo criticar un exceso de afán identitario de colectivos sometidos a un poder externo, pues

te encuentras al lado de los que critican esta identidad en nombre de la suya, la dominante. La identidad hoy de los pueblos o comunidades, tengan Estado propio o no, es hoy una mezcla multicultural que vive procesos de fusión relativa o parcial. Por lo tanto en ningún caso puede discriminarse a nadie en nombre de una identidad autóctona esencial y permanente. No es, en el plano teórico, discutible el reconocimiento de **derechos iguales** de todos los habitantes de un territorio y de **la universalidad** de un conjunto de derechos básicos en proceso de codificación continua. Es evidente que ni los derechos proclamados por la revolución francesa de 1789 ni los derechos humanos de la Carta de NN.UU. hoy no son suficientes (aunque en gran parte del mundo no están satisfechos). El derecho de una colectividad al autogobierno puede apoyarse en la identidad histórica pero solo puede ejercerse a partir de la voluntad mayoritaria y no discriminadora de su población actual. En la cuestión que ahora tratamos, sobre los usos del lenguaje, nos importa principalmente el uso perverso que los diferentes tipos de "neocons" usan la identidad para crear guetos de privilegiados o para excluir a colectivos sobreexplotados. Un ejemplo reciente es el discurso público de un líder de los neocons: "es antiamericano facilitar que los pobres ejerzan el derecho de voto" (citado por Harvey en la nota 30).

La **individualización** es otro lugar común tanto de los cientistas sociales como de los medios de comunicación. Es un tópico muy actual… desde el Renacimiento. Es cierto que en las últimas décadas se han acentuado los comportamientos individualizados: por ejemplo respecto a la movilidad, a las comidas cotidianas, a los horarios de cada uno, las relaciones sociales, etc. (la lista es casi infinita). En nombre de la individualización economistas y politólogos legitiman modelos analíticos que parten del "individuo tipo" y se abandonan los conceptos clave de la estructura y el conflicto sociales, como es la "clase". La afirmación convertida en paradigma de que no hay "sociedad" hay individuos es una de las bases ideológicas principales de las políticas neoliberales. Pero un análisis elemental nos permite comprobar que la socialización de los individuos es hoy probablemente mayor que en épocas pasadas. Se mantiene la familia como entidad social solidaria, se revaloriza el barrio, se multiplican las redes sociales asociativas (las reales y las virtuales) y sobre todo los individuos dependen cada vez más de los servicios públicos o de carácter colectivo (educación, salud, cultura, ocio, asistencia social, etc.). En las relaciones de trabajo subsisten las clases trabajadoras asalariadas que representan más del 50 % de la población activa, aunque una parte de ellas usen el ordenador en vez de un telar, un torno o una máquina de escribir. Y tanto los estudios estructurales como los comportamientos y los conflictos sociales nos muestran la pertinencia del concepto de "clase", aunque se hayan

modificado sus formas y sus denominaciones. Como en los otros casos citados un concepto como individualización que puede servir si se relativiza su uso en realidad es con frecuencia utilizado como un medio de escamotar el carácter "clasista" de nuestras sociedades.

.

La **seguridad,** la gran palabra para los apóstoles del miedo, los mensajeros de los peligros que nos acechan, los mesías que nos traerán tranquilidad por medio del autoritarismo y la exclusión de las "clases peligrosas" (recuerden: "Clases trabajadoras, clases peligrosas", la obra clásica de Louis Chevalier). La paradoja del mundo occidental: nunca ha existido mayor seguridad que la que disfrutamos hoy, si nos atenemos al uso que se le da hoy en nuestros países (delincuencia urbana, es decir robo o violencia en el espacio público). Sin embargo aparece como principal preocupación a la par que el desempleo o la inmigración! Inseguridad hay, pero por otras razones y en otros aspectos: el trabajo y la desocupación, la seguridad social y las pensiones, la vivienda y las hipotecas, la educación y el porvenir de los hijos, el acceso y la cualidad del servicio de salud, etc. y también por la pérdida de referentes territoriales y socio-culturales y la dificultad de entender y gestionar los cambios que se producen en el entorno, es decir la llamada globalización. Estas inseguridades incontrolables se subliman y encuentran en la delincuencia urbana (casi siempre de baja intensidad) y en la presencia de gentes diferentes (inmigrantes, en especial jóvenes) en el espacio público compartido el chivo expiatorio. Importantes poderes políticos y mediáticos contribuyen decisivamente a que las inseguridades profundas se reorienten y focalicen transfiriendo la inseguridad difusa a la ciudad. Combatir la ideología del miedo y de la inseguridad es hoy una tarea tan importante como la denuncia del racismo y la xenofobia y el fanatismo identitario forman parte del mismo complejo de angustias de la época. Jóvenes, pobres e inmigrantes son las víctimas de la inseguridad manipulada.

La **inmigración** precisamente es otro concepto mal usado. Inmigrante es el que se traslada de un territorio a otro. Es alguien que viene de fuera, que está de paso, para un período relativamente breve. Pero si se instala en un país determinado deja de ser inmigrante, es un residente, un ciudadano cuyo status debe reconocerlo la Administración del lugar. El hecho real es que en la Europa actual inmigrantes son los "no comunitarios" y sea cual sea su situación de "residentes", con o sin trabajo, llegados recientemente o con años de residencia, con arraigo familiar o no, con "papeles" (siempre insuficientes para tener plenos derechos) o "sin papeles". En la práctica son inmigrantes los que buscan trabajo o realizan actividades poco cualificadas, es un concepto "clasista" no "étnico". Los profesionales, los empresarios, los rentistas, los residentes europeos de

la tercera edad, etc. no son llamados “inmigrantes”. ¿Porqué se utiliza incorrectamente el término inmigrante? Muy simple: sirve a mantener ante la opinión pública y ante los mismos así denominados que son considerados gente de fuera aunque tengan aquí residencia formal, hijos, proyecto de futuro. Es formalizar y legitimar mediante el lenguaje su status precario, su “capitis diminutio” (derechos reducidos), su desigualdad permanente, el estar siempre bajo sospecha y bajo amenaza (el temor atávico y la xenofobia hacia el “extranjero”). El enorme “ejército de reserva de mano de obra” que representan los inmigrantes, su status y sus condiciones de vida, recuerdan los peores casos del “capitalismo manchesteriano” descrito por Engels en su obra La situación de la clase trabajadora en Inglaterra. Y en el caso actual se “legitima” mediante un uso fraudulento de la “extranjería”.

El **gasto público** considerado como **despilfarro** y los **recortes** como una necesidad objetiva que creara las bases para la reactivación económica. Mentiras aunque sean avaladas por autoridades políticas, económicas o académicas. El supuesto despilfarro en el gasto público (inflación de personal, baja productividad, etc.) existe pero es relativamente fácil de conocer y de exigir las reformas que lo reduzcan al mínimo. Pero la crítica sería válida si se compara con el sector privado que ha sido el principal generador de deuda (los bancos y el bloque “cementero tres veces más que los compradores de vivienda). Conocemos lo que producen los servicios públicos, en general se considera que se trata de bienes o servicios de carácter universal, es decir que interesan a todos los ciudadanos. Pero no sabemos muchas veces si lo que producen las empresas privadas es lo que corresponde a las necesidades sociales y a las demandas solventes. Si que podemos sospechar o constar que en nombre de la demanda solvente la industria farmacéutica por ejemplo se ocupa mucho más de investigar y producir productos de belleza que remedios para las enfermedades masivas. Y los promotores y constructores crean urbanizaciones en el desierto que quedan abandonadas y se financian con créditos que los bancos si no los cobran son compensados por el Estado. Bancos que a su vez especulan en ámbitos globales, cierran las puertas al pequeño o mediano capital productivo local (el principal generador de empleo), distribuyen dividendos e indemnizaciones a sus consejeros y directivos, gracias a que son refinanciados por el gobierno con lo cual aumenta la deuda pública que luego debe cubrirse recortes sociales. Los recortes, como el paro, a su vez afectan principalmente a la educación, a la sanidad y a los programas sociales y se utilizan no solo para reducir la deuda pública, también sirven para fomentar procesos de privatización de los servicios públicos que supone un inicio de liquidación del welfare state. Estos recortes van unidos a contrarreformas fiscales que reducen los impuestos con el argumento que habrá más inversión y se creará más empleo. Falso. Como

además se “recortan” los salarios, no solo aumenta la pobreza también se reduce la demanda solvente lo cual conlleva recesión y desocupación. Y la minoría privilegiada aumenta su patrimonio, espera mejores tiempos para invertir o lo hace en otras partes del mundo. Es decir hay una dinámica que nos lleva a los peores modelos de sociedad del siglo XIX.

Del **planeamiento y la regulación a las estrategias y los proyectos concertados.** Un ejemplo de la fuerza del mercado especulativo propio del capitalismo financiero actual es como se ha pasado sin solución de continuidad del planeamiento público a los proyectos que interesaban a la iniciativa privada con independencia de los grandes principios de sostenibilidad, cohesión social, corrección de desequilibrios, etc. La desregulación financiera ha ido acompañada por la desregulación urbanística. Esta última ha sido avalada, a veces con buena fe, por profesionales y políticos democráticos. El camino ha sido casi siempre el siguiente: 1) Primero, a finales de los años 70 y principios de los 80, se toma conciencia de la rigidez del planeamiento, el largo proceso de elaboración, su eficacia para prohibir pero mucho menos para construir. El autor recuerda que él, como responsable de política municipal del PSUC, indicó a alcaldes y regidores de urbanismo que en su primer mandato “priorizar las plazas y no los planes”. La crítica al planeamiento general tenía una base cierta pero fue instrumentalizada en muchas ocasiones para actuar sobre el territorio según fueran las iniciativas privadas o sectoriales. 2) A finales de los 80 emerge el “planeamiento estratégico” que rápidamente se pone de moda. Se da por supuesto el marco jurídico urbanístico (leyes, planes) generales y se proponen un listado de proyectos, unos ubicados en el territorio y otros donde surja la “oportunidad”. El atractivo de este planeamiento es que crea tres ilusiones: un escenario de futuro consensuado con los actores sociales y económicos y con diversas instituciones y organismos del Estado; una aparente concreción de proyectos deseables para el territorio; y el espectáculo de una presentación mediática legitimadora ante la ciudadanía. En la práctica se trata de retórica sobre la ecuación (imposible) y poner en la agenda algunos proyectos que se podrían haber colocado igual sin el plan estratégico. 3) El tercer momento desregulador vino inmediatamente: el urbanismo concertado, los convenios en Madrid y los “new projects” en Barcelona. Se ofrecen máximas facilidades a la iniciativa privada que se hace cargo de proyectos urbanos más o menos complejos en las localizaciones que más le convienen. El discurso estratégico, creado en el marco de la empresa privada, ha sido en muchos casos el facilitador de la colusión entre instituciones de gobierno y grupos económicos. El urbanismo de la democracia posee luces y sombras. Conviene hacer un análisis de clase (quién ha ganado qué en la transformación urbana del país) para poder establecer un balance. Apuntamos tres hipótesis. Una. Los principales beneficiados han sido un importante grupo de de

nuevos ricos que se ha unido con los que ya lo eran y transfirieron inversiones e influencias a la especulación del suelo, la promoción y la construcción. También han ganado en el festín las entidades y los representantes del sector financieros. Cuando estalló la burbuja el Estado los ha resarcido.

Dos. Los efectos depredadores, físicos y morales sobre el territorio y la sociedad han sido inmensos y en gran parte irreversibles. Hacer ciudad en las extensiones mal urbanizadas, apostar por una nueva cultura sobre la movilidad, el agua y la energía y regenerar moralmente una parte importante de la sociedad que ha presenciado y asumido que las formas de enriquecimiento no dependen del trabajo y de la profesionalidad no será fácil ni rápido. Tres. Una vez más las víctimas han sido los sectores populares. La realidad y la metáfora la encontramos representada por los miles de desahuciados que pierden la vivienda y continúan deudores de los bancos.

Sobre los modelos urbanos.

Algunas ciudades han realizado procesos urbanos exitosos, por lo menos en el corto plazo. Se han legitimado para continuar promoviendo proyectos cada vez más ostentosos y más vinculados a las iniciativas privadas. No se ha prestado atención a los efectos perversos del éxito, a la fuerza de las dinámicas del mercado, a la intervención agresiva sobre el tejido urbano cuando la calidad del nuevo entorno urbano genera oportunidad de negocio. Pero la ciudad, sea Barcelona, Bilbao o Madrid, se autoproclama modelo, ejemplo de modernidad, referencia internacional. Y durante un período más o menos largo los proyectos continúan y las contradicciones se hacen más evidentes. El modelo ha hecho posible la impunidad.

La referencia a un **modelo o proyecto ajenos legitimadores** han sido constantes en el urbanismo moderno. Barcelona ha servido de modelo referencial partir de los 90, aunque en los últimos años empezó a romperse el encanto en los medios profesionales. Por una parte se había mitificado su urbanismo, sus luces pero no sus sombras. Por otra se han realizado proyectos en otras ciudades que se reclamaban del "modelo" y en algunos casos se ha hecho lo contrario del mismo. Por ejemplo el "Plan estratégico de Puerto Madero" (en realidad un "gran proyecto urbano") en Buenos Aires y el proyecto olímpico de Rio 2016. Lo mismo ha ocurrido con Bilbao y el Gugenheim: el éxito de un edificio emblemático como ha sido el de Ghery ha llevado a muchas ciudades a buscar un "arquitecto divino" que marcara el territorio, al estilo del ya citado Koolhaas).

Planeamiento para qué?

El concepto de planeamiento vuelve progresivamente a la actualidad. A priori el que se reconsidere su importancia, después de algunas décadas de valoración baja, parece positivo. La desregulación de las políticas económicas y territoriales nos ha llevado a una situación caótica y catastrófica. Sin embargo la reivindicación del planeamiento suena muchas veces como un brindis al sol y también como la ocasión para que se expresen intereses corporativos, legítimos pero particularistas, que identifican cualquier planeamiento con el "interés general". Reclamar el planeamiento sin precisar objetivos y actuaciones, es decir estrategias de implementación, es simple retórica legitimadora de cualquier cosa. El planeamiento territorial por ejemplo puede perseguir objetivos positivos que se le suponen, pero no están garantizados como promover o mejorar la oferta de bienes y servicios colectivos destinados a la población y a las actividades, reducir las desigualdades sociales, facilitar la deliberación ciudadana en relación a las políticas públicas, etc. Pero muchas veces es una palabra que se utiliza en vano y que puede servir para legitimar actuaciones público-privadas que contradicen los objetivos teóricamente proclamados. La vida local es una fuente infinita de ejemplos como veremos más adelante.

Intermedio personal (31). El autor asume una parte de responsabilidad en la difusión de sus propuestas urbanas con efectos perversos, no deseados, en América latina. Sobre tres temas principales: la descentralización, el planeamiento y los proyectos. En un contexto diferente y por la fuerza de las dinámicas y de los agentes dominantes, estas propuestas en algunos casos han servido a objetivos contrarios a los pretendidos. La descentralización en el contexto europeo y en un momento histórico de auge de los movimientos sociales populares y de clases medias locales y regionales favorecía a la vez la participación popular activa, las políticas públicas más receptivas a las demandas sociales y la reducción de las desigualdades sociales y territoriales. Pero en pleno auge de las políticas neoliberales en América latina la descentralización en otros casos podía servir a preservar privilegios (Bolivia) o a empobrecer las políticas públicas en municipios habitados en su gran mayoría por sectores populares (Chile). El planeamiento urbanístico convencional en los países más desarrollados tenía una base legal muy fuerte pero cuya rigidez podía resultar paralizante en unos casos y objeto de modificaciones sucesivas que desnaturalizaba el entramado planificador. Por ello pareció un progreso completar el planeamiento regulador mediante el planeamiento estratégico que concretaba actuaciones de "interés general" a corto o mediano plazo. Es un tipo de planeamiento legitimado por un proceso participativo que incluía a las administraciones públicas junto con las organizaciones sociales populares y sindicales, universidades y asociaciones profesionales, además de los sectores económicos públicos y

privados. Pero en América latina el planeamiento era mucho más débil y la anarquía urbanística mucho mayor que en Europa y por otra parte las organizaciones populares y los sectores intelectuales eran más reacios y desconfiados en participar en procesos de carácter general por considerar que no tendría eficacia alguna. En la práctica tuvieron bastante razón. Los planes estratégicos, en Colombia y en Brasil, se elaboraron sobre todo entre representantes de los gobiernos locales y actores económicos privados y no fueron más allá de priorizar algunos grandes proyectos que dejaron en herencia a los gobernantes posteriores. Los grandes proyectos en diversas grandes ciudades latinoamericanas tomaron como referencia a seguir la experiencia de Barcelona. En algunos casos fue positivo, como por ejemplo la importancia atribuida al espacio público (en México, en Río de Janeiro, en Bogotá), la rehabilitación del centro histórico (en Santiago de Chile, en Ciudad de México), en la reforma política local (México, Sao Paulo, Buenos Aires), en hacer ciudad en la periferia (Santo André/Sao Paulo, Bogotá). Pero tuvo una eficacia mediata, de tipo político-cultural que no de actuación inmediata, pues o no se ejecutó o se hizo solo en parte. Y hubo casos que la referencia a Barcelona ha servido para hacer lo contrario como ocurrió con el proyecto de Puerto Madero, un propuesta inicial asesorada por un equipo de Barcelona, había elaborado un proyecto integrado al área central de la ciudad, de carácter polivalentes y de composición social diversificada. El resultado ha sido una operación altamente especulativa para crear un gheto de oficinas, ofertas de ocio y vivienda exclusivamente para sectores altos. Más recientemente el proyecto olímpico de Río en vez de propiciar un reequilibrio de la ciudad, basado en concentrar gran parte de las actuaciones en el triángulo Centro-Puerto-San Cristóbal/Maracaná, ha optado por realizar las principales inversiones en el Sur rico y lejano donde viven los sectores sociales más acomodados. Creo que en el plano político-cultural la "influencia barcelonesa" ha sido positiva, sin embargo los efectos inmediatos han sido en muchos casos discutibles, inoperantes o negativos. Ello es debido que faltó primero una visión más autocrítica respecto a nuestra propia experiencia (ver mi libro reciente Luces y sombras del urbanismo de Barcelona, op.cit) y en segundo lugar no es evaluó acertadamente el carácter o la fuerza de los interlocutores latinoamericanos, que por falta de medios o por insuficiente voluntad política no pudieron llevar a cabo los objetivos que se proclamaban. Volvamos a los conceptos confusionarios.

El **urbanismo y la arquitectura, o el urbanismo no es arquitectura.**

En sociedades que viven procesos de urbanización acelerados, el hacer ciudad sobre la ciudad y ordenar el desarrollo de las periferias y de regiones metropolitanas, se convertido en una

disciplina muy socializada y objeto de debate político, cultural y mediático. Pero esta disciplina, que posee una importante base teórica y empírica (en el caso de Catalunya con Cerdà como figura fundacional) ha sufrido una deriva lamentable. Al menosprecio del marco político y legal en nombre de proyectos puntuales, arbitrarios urbanísticamente y al servicio de intereses particularistas se ha añadido como la consideración del **urbanismo como una técnica derivada de la arquitectura entendida a su vez como obra de arte del autor y como voluntad de negocio de sus clientes.** El urbanismo es ante todo una dimensión de la política. Primero hay un proyecto de ciudad, es una opción social, cultural, económica, ambiental, es decir política. A partir de esta premisa se pueden plantear proyectos de escalas muy diferentes y ubicarlos en el marco legal que les corresponde (plan general, especial o parcial, proyecto de rehabilitación o de espacio público, programa de viviendas, etc.). El proyecto preliminar comporta en esbozo de diseño que excepcionalmente puede ser un "objeto singular" pero en general es un diseño funcional que permite el debate ciudadano. La política y la legalidad son los dos pilares del urbanismo.

Hacer vivienda no es hacer ciudad, pero sin vivienda no hay ciudad

Los programas de vivienda masiva han producido no-ciudad y déficit de ciudadanía. Han sido la prueba visible de la imposibilidad de la ecuación ciudadana, la expresión más contundente del carácter perverso de los procesos urbanizadores dominantes**.** La vivienda hace ciudad, sin ella la ciudad muere lentamente. En la ciudad compacta, donde se hace ciudad no se ha hecho (o muy insuficiente) vivienda pública o protegida, se ha dejado para el mercado libre y el sector público ha hecho infraestructuras, equipamientos, centralidades, espacio público… y gradualmente ha ido empujando a los sectores populares, jóvenes principalmente hacia la periferia. La vivienda fuera de la ciudad por su parte, en las extensiones periféricas de urbanización dispersa o fragmentada, produce un fuerte impacto sobre los elementos básicos de la ecuación: la cohesión, la sostenibilidad, la gobernabilidad, incluso la competitividad. La ciudad es un motor económico y cultural, animada y atractiva si es densa y compacta, heterogénea y mezcla de poblaciones y actividades. Si falta esta densidad y diversidad la ciudad se empobrece, se muere de noche mientras que la periferia se muere de día, El urbanismo y la vivienda están estrechamente relacionados, son interdependientes. Es por lo tanto disparatado separarlos como con frecuencia ocurre en las distintas escalas de gobierno, a veces por una razón tan impresentable como poder repartir más cargos políticos. La vivienda depende del suelo, sin política de suelo no hay política de vivienda. Y la ciudad integradora y creativa depende de la mixtura entre vivienda y

actividades. La vivienda al margen de la ciudad en barrios cerrados de clases medias o altas o urbanizaciones de baja calidad y alejadas del centro urbano destinadas a “vivienda social” genera un déficit de ciudadanía. La legislación urbanística por medio del planeamiento, la política financiera y fiscal y los gobiernos locales y autonómicos competentes deben por lo tanto plantearse tres objetivos: suelo, financiación de la vivienda y compacidad de la ciudad. El **suelo** urbano o urbanizable no puede ser una mercancía con la que se especula, por su naturaleza es un bien común. En consecuencia debería ser de dominio público. Como en el actual contexto político-legal no parece viable la socialización o municipalización del suelo (como se hizo en Catalunya en 1937) es posible mediante la combinación de la fiscalidad con el planeamiento reducir al mínimo (al beneficio industrial medio) la plusvalía urbana. La **financiación** de las políticas activas de vivienda en el marco de la crisis actual permite plantear soluciones tan radicales como necesarias: la nacionalización (por parte del Estado o de las Comunidades autónomas) de una parte importante del **sistema bancario** que permita crear un Banco Hipotecario y de Tierras potente se haga cargo del stock disponible de viviendas, que haga préstamos para acceder a la vivienda preferentemente mediante cooperativas y que progresivamente substituya una parte importante de la vivienda de propiedad por la de alquiler. Y finalmente la legislación urbanística debe priorizar el **desarrollo urbano sobre la ciudad o en su continuidad,** lo cual significa impedir como regla general las urbanizaciones dispersas, los barrios segregados y cerrados, los parques temáticos (empresariales, tecnológicos, universitarios, comerciales, etc.) en tierra de nadie. El urbanismo no puede tolerar la disolución urbana y la imposibilidad estructural de avanzar en la solución de la ecuación ciudadana. Sobre la política de vivienda y su relación con el urbanismo véanse las referencias de las notas relativas al apartado siguiente sobre “los actores del desarrollo urbano (32 y siguientes).

La **ética y los valores propios del urbanismo y la dimisión de profesionales y analistas.**

En esta lista del lenguaje cuestionado destaca un silencio culpable, una omisión difícilmente aceptable. En el debate urbanístico actual han desaparecido las dos principales razones que justifican el urbanismo moderno nacido con la ciudad industrial y metropolitana (para entendernos Cerdà, Hausmann, Sitte, Geddes, Garnier, etc.). Primero: **Regular y orientar el desarrollo de la ciudad de forma tal que pudiera ofrecer a todos los habitantes los bienes y servicios** que necesita para vivir, trabajar, educarse, ocupar el ocio, movilizarse, ser atendido (salud, pobreza, etc.), sentirse seguro, ser reconocido por los otros y poder interactuar en el espacio público. Son los valores funcionales y éticos orientadores del urbanismo por lo menos sobre el papel. Segundo: **Intervenir en la transformación social por medio de la ciudad.** Esta

segunda razón, menos evidente pero muy presente en la mayoría de los urbanistas más cualificados pretende contribuir a promover mediante el urbanismo las **reformas sociales** que hicieran la ciudad (la sociedad) más justa y solidaria y a los ciudadanos más libres y felices. Una razón que expresaron con fuerza los socialistas utópicos, estuvo muy presente en Cerdà (la "ciudad igualitaria") mientras que en otros, como Hausmann, también plantea un urbanismo de reforma social aunque es en beneficio de la burguesía propietaria y con la finalidad complementaria de ejercer mayor control social urbano sobre las clases populares. Actualmente los planes más ambiciosos y los grandes proyectos urbanos no se plantean contribuir a la reforma de la sociedad, a veces parecen más pensados para hacer más ricos y arrogantes a los poderosos. Aunque hay excepciones y sobre todo muchos de estos proyectos tienen de todo, incluso pretenden conseguir la ecuación milagrosa pero en el proceso de ejecución y gestión tienden a imponerse los más fuertes, es la lógica del mercado. En general en el urbanismo actual falta una aspiración a la justicia social.

Profesionales e investigadores: corporaciones protectoras.

Los actores económicos y los responsables políticos necesitan de los profesionales que elaboran planes y proyectos y que luego los diseñan y ejecutan o gestionan. Y son muy sensibles a las críticas, positivas y negativas, de los investigadores, expertos, analistas que se expresan en libros o artículos especializados o en los medios de comunicación, puesto que éstos son legitimadores. La posibilidad, y el privilegio, de hacer planes y proyectos que condicionaran la vida de los ciudadanos exige como contraparte una ética de la responsabilidad que va más allá de las normas legales, de las decisiones políticas o de los intereses de los clientes. Ya nos hemos referido anteriormente a la ética propia del urbanismo, al interés colectivo, a la justicia social. Esta ética afecta tanto a los profesionales que intervienen en el urbanismo como a los investigadores o publicistas que están en condiciones de criticarlo y legitimarlo. Si consideramos los resultados a medio o largo plazo del urbanismo español de las últimas décadas, la complicidad masiva de los profesionales y la aceptación mayoritaria del mundo académico, deberemos concluir que estos estamentos han actuado, o han callado, con total impunidad. Y lo han hecho porque se sienten protegidos.

Parece una necesidad de salud pública cuestionar el **status protector de los profesionales y de los investigadores,** los primeros protegidos por la "**corporación"** de la que forman parte y los segundos por formar parte de un cuerpo etéreo, **la comunidad científica.** Estos dos cuerpos tienen en común que se rigen por sus propias reglas las cuales establecen normas éticas y

relativas a la calidad del trabajo. En el caso de las **corporaciones profesionales** la ética se reduce prácticamente al respeto del marco legal específico que con frecuencia es aplicado por la propia corporación a la que se delegan funciones públicas. La evaluación del trabajo corresponde al cliente. El profesional, sea empresario o asalariado, liberal o funcionario, cumple si realiza el encargo que ha aceptado y no tiene porqué cuestionar su uso social. Y si el trabajo sigue lo que marcan las leyes y los manuales ha cumplido. La **comunidad científica** es más autónoma, y con frecuencia autista, pues no está sometida al control público como las corporaciones profesionales. Es un mundo cerrado, sectario y conservador, regido por normas destinadas a la autoreproducción y a impedir el juicio externo, con las cuales construyen una realidad ficticia que en el fondo naturaliza la realidad existente como única posible. Véase el comentario sobre la comunidad científica al final del punto siguiente.

La democracia local, la descentralización, la proximidad.

No es oro todo lo que reluce. El descrédito de los gobiernos y de los partidos ha revalorizado la imagen de la de la política, o mejor dicho el mito, de proximidad. Es obvio que la cercanía a las personas que detentan una cuota de poder favorece el control social pero muchas veces el resultado es el contrario de lo esperado: falta masa crítica de territorio o de población, competencias débiles y recursos escasos, pantalla entre los ciudadanos y los centros de decisión, etc. Antes de dar como positivo cualquier proceso de acercamiento entre instituciones y ciudadanos conviene evaluar sus efectos prácticos. Los gobiernos locales son más vulnerables ante los grupos económicos y la propia presión social de su entorno, es más fácil que se generen redes clientelares y formas de relación de dependencia caciquil, pueden tender a crear nichos privilegiados e insolidarios, etc. Y ya hemos expuesto como los gobiernos locales han sido cómplices de los perversos procesos de urbanización especulativa, en muchos casos sin otro fin que responder a presiones sociales, o a un espejismo de progreso, o para conseguir más recursos para el municipio. Una complicidad que ha facilitado también que se multiplicaran los casos de corrupción. El discurso que atribuye virtudes indiscutibles al gobierno local puede ser sospechoso.

Democracia

Finalmente nos parece urgente cuestionar el concepto y el uso de una palabra mágica que nadie discute: **democracia**. Declarar que los países de Europa occidental no son "democráticos" parece

una aberración, puesto que son Estados de derecho, con constituciones que garantizan un régimen de libertades públicas, se asientan en un conjunto de políticas sociales (welfare state), etc. También es cierto que en comparación con otros parecen más “democráticos” que la gran mayoría de países del resto del mundo. Pero la democracia no se reduce a un conjunto de derechos formales, a un conjunto de procedimientos garantistas, a la elección de los gobernantes especialmente. La democracia para qué? Volvemos a la pregunta que Lenin espetó a Fernando de los Rios con ocasión de la fundación de la III Internacional. La democracia es un régimen de libertades que no solo sirven para garantizar en el plano político-jurídico la libertad y la igualdad teórica de las personas, también conlleva la realización por parte de los gobiernos elegidos de políticas públicas que hagan reales los derechos de los ciudadanos, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones que limitan las libertades y expresan las desigualdades que se dan en las sociedades humanas, estén más o menos desarrolladas. Hoy, afortunadamente, ya no vale exaltar la democracia en abstracto. La reacción ante la crisis ha puesto sobre la mesa la “**democracia real**”, es decir la que da respuestas positivas a los derechos de todos. Lo cual supone poner en cuestión la naturaleza del Estado de Derecho.

El **Estado de Derecho** es, obviamente, un progreso respecto a los Estados autoritarios basados en la concentración de poderes en el Ejecutivo, el no sometimiento al voto de los ciudadanos y en la arbitrariedad y autoritarismo consiguientes. Sin embargo las constituciones, las principales normas que organizan el Estado y su posterior interpretación y aplicación, son resultado de las relaciones de fuerza en la sociedad. En sociedades divididas en clases sociales actúan un conjunto de poderes fácticos (económicos, corporativos, mediáticos, religiosos, militares, etc.) con una gran capacidad de imponer o influir decisivamente en los poderes del Estado. En la mayoría de países de “democracia representativa” es fácilmente perceptible como gobernantes, legisladores y jueces actúan más como representantes de algunos de estos poderes fácticos que del conjunto de los ciudadanos. El resultado es que en la práctica el Estado de Derecho limita considerablemente los principios de libertad e igualdad que lo informan. Limitaciones a la representatividad y a la voluntad populares (sistemas electorales, restricciones a las consultas o referéndums, etc.), políticas públicas favorables a minorías privilegiadas y que acrecientan las desigualdades sociales, represión sobre los colectivos o personas consideradas “antisistema”, etc. El Estado de Derecho en su funcionamiento no es lo que sus principios fundamentales dicen que debe ser. El derecho a desobedecerlo es legítimo. A la mitificación del este modelo de Estado, expresado en la Constitución, en las leyes, en los actos de gobierno y en las leyes de los jueces, hay que oponer el “**derecho a la desobediencia**” o el legítimo “derecho a la ilegalidad”. Es posible ejercer este

derecho legítimamente cuando podemos referirnos a los principios generales del mismo o a las cartas internacionales de derechos y a las nociones de libertad y justicia presentes en la conciencia social del momento. En estos casos la opinión pública, o parte de ella, e incluso ciertos sectores de los poderes del Estado o fácticos, pueden entender o aceptar esta legitimidad.

Considerar **"democráticos**" sin más, a nuestro país y a los de nuestro entorno, es por lo menos una enorme exageración. Incluso en el plano político-jurídico los déficits democráticos son visibles: sistema electoral que favorece las oligarquías partidarias y que no respeta el principio del valor igual de los votos, exclusión de la población residente que no posee la nacionalidad española, influencia decisiva de los grandes grupos económicos y mediáticos en la formación de la opinión pública, etc. El reciente fenómeno de los "acampados" ha enfatizado estos déficits al reivindicar una "democracia real". Pero es solamente un aspecto de la "realidad democrática". Si las políticas públicas no mejoran el bienestar de la población y no reducen las desigualdades sociales, se está negando la justificación de la democracia "representativa". Los gobiernos elegidos no son legítimos únicamente por su origen, es preciso que luego se legitimen mediante sus políticas. Y las actuales políticas económico-sociales de la UE permiten concluir que no vivimos en países democráticos. La Universidad es la institución más adecuada para hacer esta denuncia, por su conocimiento acumulado, por su independencia y por los valores que se supone que guían su comportamiento público.

Recuperar un lenguaje real.

La recuperación de un lenguaje que en vez de crear confusión aporte claridad, que indique las fallas de la sociedad en que vivimos, que señale causas y responsables, que indique salidas y proponga alternativas, que denuncie los lenguajes de la ocultación y de la legitimación de lo existente. Cada día podemos escuchar a algunos políticos o intelectuales prestigiosos denunciando los males del mundo, como si de plagas bíblicas se tratara: el hambre y la miseria, las víctimas de las guerras y los que mueren de sed, los que no tienen casa y los que emigran para sobrevivir, las mujeres que sufren violencia o son objeto de tráfico, las niños abandonados y famélicos, los que mueren de enfermedades endémicas, etc. Pero casi nunca citan a los organismos internacionales como el Fondo Monetario o la Organización mundial de comercio, las multinacionales que explotan la mano de obra de los países pobres y las que no permiten que les lleguen fármacos y alimentos, los entes financieros especuladores y sus cómplices políticos, etc. La vocación política de las ciencias sociales es analizar y denunciar lo que los medios

políticos oficiales y los de comunicación nos presentan como algo objetivo, así son las cosas, en el mejor de los casos como una única cara de la realidad. Pero, las causas y los agentes causantes también son otra cara de la realidad, las víctimas y los que resisten son así mismo otra cara y el medio universitario, intelectual y profesional debiera ser la cuarta cara de la realidad, la que explica, denuncia y propone alternativas, la que apoya a los que se enfrentan a esta realidad. Recordemos de nuevo la aparente paradoja de Ernest Bloch: la realidad no es la verdad.

2. Los actores no inocentes del desarrollo urbano actual (32)

Se ha "naturalizado" la ciudad como problema y se asume como una fatalidad. A partir de lo cual se consideran los efectos del tipo de desarrollo urbano como los problemas a los que hay que responder sin prestar atención a los mecanismos perversos y a los agentes que los manejan. La ciudad "infierno" es insegura, cuando no "criminal"; es "insana y la población enloquece" en ella; es "insostenible" pues requiere cada vez más infraestructuras y recursos; "la inmigración y la pobreza crean o agravan los problemas urbanos; es "ingobernable" por su tamaño y sus contradicciones. Este lenguaje está todo sacado de titulares de prensa. Es un discurso periodístico banal que ha contaminado incluso a responsables políticos y a sectores profesionales. Pero olvida tres cuestiones. Primero: vivimos la gran mayoría en **sociedades urbanas,** en ciudades o en sus periferias y lo que denominamos "campo" o zonas rurales casi siempre son regiones integradas en áreas urbanizadas. Los problemas no se derivan de la ciudad, al contrario se resuelven en ella. En todo caso los principales problemas se generan en la urbanización sin ciudad. Segundo: hay **mecanismos y agentes que promueven el desarrollo urbano perverso,** no se trata de una plaga bíblica ni del tamaño de la ciudad ni de la existencia de las poblaciones que intentan sobrevivir en ella. Tercero: las **políticas públicas son cómplices** de este desarrollo por acción o por omisión.
Veamos sucintamente el proceso urbanizador de las últimas décadas y el círculo vicioso de los agentes del mismo.

El doble proceso de urbanización metropolitana discontinua y de "gentrificación" y especialización de las ciudades centrales. En los años de la década "prodigiosa" del boom en España (1996-2006) ya dijimos que las regiones metropolitanas de Madrid y Barcelona duplicaron el suelo urbanizado (o en proceso de estarlo). La población aumentó muy poco, solo debido a la inmigración extracomunitaria. Se construyeron más viviendas que en Francia, Alemania y Reino Unido juntos pero los trabajadores que las construían no las podían adquirir o debían endeudarse por encima de sus posibilidades futuras (33). Se multiplicaron las urbanizaciones dispersas, el territorio se fragmentó y la segregación social aumentó. El efecto escala multiplicó los costes sociales y ambientales (aire, agua, energía, suelo). Las ciudades centrales acentuaron por su parte mejoraron la calidad de su oferta urbana: espacio público, rehabilitación de barrios tradicionales, equipamientos y actividades culturales y de ocio, oferta comercial y de hostelería para el exterior, etc. Pero esta mejora tiene efectos perversos, es de suponer no deseados por los responsables políticos democráticos (presunción de inocencia, lo cual no dice mucho a favor de su inteligencia). El resultado de las buenas prácticas se condensa

en la valorización de la oferta urbana que atrae nuevas inversiones privadas y aumenta el precio del suelo. A la vez expulsa a los sectores de bajos ingresos y atrae a sectores medios y altos y a poblaciones turísticas, congresistas, gentes de negocios, etc. Lo cual aumenta la desigualdad social en el territorio. La ciudad compacta y diversa, con su multiplicidad de ofertas en bienes y servicios atribuye un plus de recursos, el llamado salario indirecto o "ciudadano": espacio público, oferta de servicios subvencionados, acceso a las ofertas culturales, deportivas, educativas, etc. La guetización de las urbanizaciones de vivienda social o protegida en las regiones metropolitanas puede representar lo contrario de un plus, es un coste añadido producto de la segregación social y de la distancia respecto a la ciudad compacta. ¿Cómo ha sido posible que se haya dado este proceso con el beneplácito de todo tipo de gobiernos?

El círculo vicioso de los actores del desarrollo urbano

Distinguiremos tres tipos de actores. Primero: los que intervienen directamente sobre el territorio, lo que los italianos llamaron el **"blocco edilizio**" (o "burguesía cementera", expresión afortunada debida a Joaquín Leguina)**:** propietarios del suelo, promotores y constructores. Segundo: los actores indirectos, los **financiadores** (bancos, cajas, sociedades inversionistas, etc.). Tercero: los **poderes políticos**, que fijan las reglas urbanísticas, fiscales, crediticias, etc. Y se debe añadir un cuarto actor, finalmente víctima en muchos casos del proceso, los **compradores endeudados** que luego ven reducidos sus modestos ingresos y resultan insolventes. También hay que contar con pequeños especuladores, que es una parte importante de la población local que invierte y se endeuda por aceptar como axioma que con el tiempo siempre el bien adquirido aumentará de valor sin pausa alguna.

En el "**blocco edilizio**" intervienen los propietarios de suelo sin edificar o edificado con escaso valor de mercado. Éstos buscan obtener la máxima plusvalía urbana para lo cual el suelo debe ser urbanizable o urbano y que permita la mayor intensidad posible de edificación. Si es para hacer vivienda social o protegida se buscará suelo barato lejos de la ciudad compacta o en zonas degradadas o poco accesibles. Si es para el mercado libre el suelo se buscará en la ciudad o en zonas dotadas de accesibilidad cómoda en automóvil. Los promotores hacen la mediación con el capital financiero para obtener recursos para adquirir el suelo (que previamente puede haber pasado por varias manos) y con los gobiernos para conseguir las recalificaciones si es necesario, obtener la mayor edificabilidad posible y reducir las cesiones de suelo o su coste. Los constructores a su vez (que pueden ser también los promotores o no serlo) a su vez necesitan el

crédito para empezar las obras. A lo largo de este proceso circula mucho dinero, en parte legal y transparente y en parte opaco e ilegal. El sector público recibe solo una muy pequeña parte de la plusvalía urbana generada por este proceso especulativo que en cambio enriquece a los actores privados. Incluso desde la ideología estrictamente capitalista es ilegítimo: no corresponde a ninguna inversión ni a ningún riesgo, es suficiente dejar pasar el tiempo. Los fundadores de la economía clásica "capitalista", como Adam Smith, consideraban el suelo como un "bien común", que no debías ser objeto de lucro privado (34).

El **capital financiero**, los bancos, cajas, sociedades inversoras, etc. actúan como prestamistas y especuladores. Además de financiadores de la construcción son compradores de suelo. Durante la década prodigiosa española aproximadamente el 50 % del suelo urbanizable fue comprado por el sector financiero. Luego dan créditos a los promotores y a los constructores, ingresan el dinero de los propietarios que vendieron el suelo y finalmente hacen hipotecas a los candidatos a comprar apartamentos, casas u oficinas. Aquí interviene otra perversión: sobrevaloran el edificio hipotecado para hacer un préstamo mayor e incluso los agentes financieros en muchos casos animan al comprador a que pida un crédito mayor para comprar otros bienes (por ejemplo un auto). Los beneficios obtenidos por la banca española durante el período del boom han sido espectaculares. Si los comparamos con otros países encontramos que en relación a sus activos estos bancos obtuvieron 2 veces más beneficios que los norteamericanos, 5 veces más que los franceses, 20 veces más que el Reino Unido y 30 veces más que los alemanes (cifras que debieran verificarse pues están sacadas de un artículo de la revista El Viejo Topo que no cita las fuentes). Evidentemente estos beneficios incluyen un alto nivel de endeudamiento. En España el endeudamiento privado era muy superior al público (dos tercios y un tercio). Posteriormente, en plena crisis, el Estado ha debido endeudarse más para cubrir el déficit bancario debido a la insolvencia de una parte de los deudores. Durante la década prodigiosa los bancos multiplicaron sus beneficios mediante prácticas al límite de la ley participando en entidades especulativas globales como Lehman Brothers. Cuando la crisis convirtió a muchos deudores en morosos y el valor de los pisos sobrevalorados cayó reclamaron al Estado que cubriera el agujero. Con lo cual han podido distribuir dividendos y mantener sueldos multimillonarios a sus directivos, pero han congelado los créditos a las pymes y han rechazado las demandas de moratorias de los deudores. Y se oponen a la dación del piso en pago de la deuda para mantener en su patrimonio las deudas pendientes. Los desahuciados pierden el piso o casa y mantienen gran parte de la deuda. Los bancos especuladores, por ahora, siempre ganan.

Los **gobiernos,** Estado, Comunidades Autónomas (CC.AA.), Ayuntamientos, han sido algo más que observadores pasivos. Han sido también cómplices del proceso. Legislaciones urbanísticas permisivas (urbanizaciones discontinuas respecto la ciudad compacta y políticas de obras públicas (carreteras y autovías por ejemplo), que facilitan la difusión urbana, fiscalidad que evita recuperar las plusvalías, promoción o aceptación de "grandes proyectos urbanos" destinados de facto a gentrificar las áreas centrales o generación de nuevas centralidades excluyentes, etc. Los **gobiernos nacionales y autonómicos** han sido cómplices de los bancas apoyando la práctica de las hipotecas basura y estimulando el boom inmobiliario. Un peligroso juego de la pirámide que solo podía terminar mal. Y que ha desviado el capital desde el sector productivo al especulativo generando una economía ficticia, un parque de viviendas abandonado, la ruina de pequeñas y medianas empresas, la pérdida de poder adquisitivo de sectores medios y bajos y el endeudamiento del Estado para salvar a los principales responsables, el sistema financiero, con la consabida reducción del gasto público en educación, sanidad y programas sociales. Un negocio ruinoso para el conjunto del país. Durante la década prodigiosa los precios del suelo y la vivienda (el valor patrimonial y el número de viviendas se multiplicó por 3) aumentaban cada año a un ritmo mucho mayor que los salarios de facto estancados. Mientras los beneficios del bloque "edilizio" sobre la base 100 en estos años ganaron 10 puntos, los salarios reales en el mismo período bajaron 10 puntos. El 80% de las familias eran "propietarias" de vivienda pero la mayoría pagaban alguna hipoteca y más del 60% de los asalariados eran mileuristas. Resultaba imposible que el mercado interno pudiera comprar y pagar las viviendas que se producían. El endeudamiento insolvente estaba asegurado.

Los **gobiernos locales** han sido un actor clave por sus importantes competencias urbanísticas de este proceso, por acción y por omisión. Han favorecido o impulsado operaciones ostentosas como nuevas centralidades y de rehabilitación urbana que han desvitalizado la función ciudadana integradora y que han empujado a los sectores populares hacia las periferias. Y, sobre todo, han promovido o aceptado los desarrollos urbanos de todo tipo (densificación en unos casos, urbanización periférica en muchos otros) para atraer inversiones en el territorio, vender y recalificar suelo y aumentar la recaudación municipal: licencias, impuestos inmobiliarios, etc. Hay que tener en cuenta que en el período democrático los municipios han sido objeto de demandas crecientes y en cambio sus ingresos han aumentado muy poco pues la redistribución del gasto público se ha dado entre el gobierno del Estado y las CC.AA (la parte del sector local en el gasto público se sitúa alrededor del 15% como era antes de la democracia). Un ejemplo de la necesidad perversa de obtener recursos como fuera ha sido el uso que se ha hecho del 10% de

cesión de suelo en cada operación inmobiliaria destinado a vivienda social. La mayoría de las veces el Ayuntamiento prefería recibir el valor teórico del suelo por parte del promotor que promover vivienda social. Todos ganaban: el gobierno local recibía dinero contante y sonante que destinaba a lo que consideraba prioritario y los promotores no deseaban que hubiera vivienda social al lado de su urbanización. En fin todos ganaban menos la justicia urbana. Obviamente en estos procesos se generan ocasiones muy favorables para la corrupción, no se da siempre, pero lo suficiente para que aumente el descrédito del sector público.

La **sociedad local,** y perdonen la generalización, ha sido casi siempre un actor presionante a favor de estos procesos. El ambiente propicio a la especulación se extendió por todas las áreas urbanizadas, en especial en las periferias de las grandes y medianas ciudades y en las zonas con potencial turístico. Pequeños y medianos propietarios de suelo exigen su recalificación, propietarios de solares o de alguna edificación quieren que su aumente la edificabilidad, el sector comercial y de la construcción apoyan el boom inmobiliario. Se generan redes clientelares entre el bloque "edilizio", actores de la política local (y a veces nacional) y la diversidad de pequeños intereses del territorio. Entre ellos circula el dinero, no siempre legal y transparente.

La especulación no solo corrompe la vida económica y política, también corrompe a las sociedades locales que en bastantes ocasiones acaban sometidas y seducidas por verdaderos bloques mafiosos, como ocurre en el levante español (35). A los costes sociales, ambientales, económicos y políticos citado se añade un alto coste cultural o moral: se excita la codicia, el todo vale para ganar dinero, la insolidaridad y la pérdida de conciencia de los intereses colectivos y de la responsabilidad ante las jóvenes futuras generaciones; se devalúa el trabajo productivo, el esfuerzo del trabajador, la iniciativa empresarial, la atención al territorio. La década prodigiosa ha sido una enorme operación de perversión de todo un país. Y algo parecido ha ocurrido en los otros países del mundo "desarrollado", desde Estados Unidos a Irlanda, Grecia, Italia, Portugal, especialmente.

Las ideologías legitimadoras han tenido una influencia de muy difícil evaluación pero de indudable importancia en este proceso perverso**.** Los medios de comunicación han exagerado ad infinitum los males de la ciudad, la inseguridad del espacio público, la droga, la congestión del tráfico, la contaminación del aire, el ruido, la suciedad, la pobreza, los inmigrantes, la mezcla con gente que no es como uno, las manifestaciones, la policía o la ausencia de ésta, el video control o la ausencia del mismo, etc. Ya hemos citado titulares recientes sacados de prensa prestigiosa (El

País, Le Monde, The Economist), si reuniéramos un dossier a partir de la prensa más o menos amarilla, la más vendida, los titulares y fotografías ofrecerían una imagen terrorífica. (36). Aparece **la ideología del miedo, la obsesión por la seguridad.** Esta influencia mediática influyen considerablemente en todas las clases sociales, los habitantes tienden a encerrarse en urbanizaciones o en sus casas, por un espanto con frecuencia exagerado o se desmoralizados por considerar irreversible la degradación urbana. El espacio público se degrada, se hace más peligros, la predicción provoca el autocumplimiento. Hay otra influencia más sutil que se dirige a clases medias y altas: la que promueve las urbanizaciones cerradas, los "countries", las "edge cities", los barrios privatizados (incluso calles). Aquí interviene el afán de **distinción.** Los grandes medios de comunicación publican suplementos semanales dedicados exclusivamente o casi a la compra y venta de parcelas o viviendas en estos conjuntos que son la negación de la ciudad. En España por ejemplo EL País publica Propiedades y los fines de semana La Vanguardia aumenta su venta merced a un suplemento similar (tan exitoso que El País ha renunciado a distribuir su suplemento en Catalunya por no poder competir con el mismo).

Los ideólogos del neoliberalismo exaltan en artículos y entrevistas el derecho de los individuos a vivir en casas individuales y jardín, en barrios seguros y tranquilos, evitar a las gentes o los comportamientos que no quieren ver (37). La **ciudad postmoderna** que nos proponen es una miríada de guetos y de tribus, unas regiones urbanizadas en las que el habitat principal serán fragmentos de ciudad, socialmente homogéneas y monofuncionales. A principios de este siglo uno de los principales directivos de La Caixa publicó un artículo en La Vanguardia la prioridad del derecho de los individuos a vivir en este modelo de ciudad. Una opinión interesada, pues la entidad financiera había comprado mucho suelo urbanizable destinado a estos fines. Y el gobierno de la Generalitat financió copiosamente a finales del siglo XX un macro-proyecto y exposición, Hiper Catalunya, que proponía la disolución de las ciudades en área difusas y fragmentadas. La gran fiesta de la especulación.

Una atención especial merece las citadas **"ideología del miedo**" y la obsesión por la imposible **seguridad absoluta,** una ideología que ha resultado especialmente funcional a los procesos expuestos (38). Ya hemos señalado la paradoja que el temor a la ciudad, la inseguridad subjetiva, caracterice hoy el estado anímico de las poblaciones de las ciudades europeas occidentales, pues en comparación con el resto del mundo y con su propia historia, nunca habían alcanzado el nivel de seguridad que poseen actualmente. Esta paradoja se explica probablemente por un conjunto de factores. Existe una base objetiva. Las molestias de la vida urbana que se citan habitualmente existen, el ruido, la contaminación, la pequeña delincuencia urbana, los precios de la vivienda,

etc. Pero teniendo en cuenta las ventajas comparativas que ofrecen las ciudades grandes e incluso medianas, diversidad de ofertas de trabajo y educación, proximidad de todo tipo de ofertas culturales, comerciales y de servicios, etc., no parecen razones suficientes. En algunos sectores de población se busca una vivienda mejor en segundas o terceras coronas al mismo precio que una vivienda de menor calidad o tamaño en el centro urbano, aunque los costes de la movilidad aumentan. Puede intervenir el mito bucólico de la vida campestre, de la proximidad de la naturaleza, pero la urbanización dispersa metropolitana no ofrece tampoco maravillas. El factor "**seguridad**" es en muchos casos un factor clave, un factor que integra diversas dimensiones. Una de ellas es obviamente la influencia de las campañas mediáticas que exageran considerablemente la realidad mediante la presentación y repetición de los casos delictivos que generan la impresión que hay más delincuencia que en el pasado aunque no sea cierto. Tampoco es una razón suficiente. Apuntamos dos aspectos relacionados con la seguridad que normalmente no se tienen en cuenta. En las sociedades urbanas actuales existe una muy visible desigualdad social creciente. Ello incide en la delincuencia urbana pero también multiplica los miedos de los "poseedores", los que tienen mucho o bastante que perder. La pobreza provoca mala conciencia y también miedo, más o menos consciente, temor a la reacción de los desposeídos, especialmente en las clases medias y en épocas de crisis angustiadas ante la posibilidad de caer en el abismo. **Una dimensión más general de la inseguridad es la que ofrece el mundo actual y el país en el que uno vive.** La crisis económica y sus derivados ante todo como la precariedad del trabajo, las deudas e hipotecas adquiridas, el desempleo posible, la jubilación, la seguridad de los ahorros, el porvenir de los hijos, etc. Hay otros factores de inseguridad e incertidumbre como las guerras, lejanas pero que están presentes cada día en el televisor y en las que el gobierno y las fuerzas armadas están vinculados, o el terrorismo, una realidad que a veces se siente próxima (el temor al terrorismo y a las guerras además has sido excitado además por políticos irresponsables como Bush o Aznar. Y, las amenazas ambientales: cambio climático, catástrofes naturales o producto de las tecnología (centrales nucleares por ejemplo), agotamiento de recursos básicos como la energía o el agua incluso, etc. Esta inseguridad más etérea, a veces abstracta, ante lo cual se es impotente y no hay casi nunca un responsable próximo que pueda dar alguna respuesta o garantía, se sublima en el entorno urbano.

Un factor en parte relacionado con el miedo es el citado afán de **distinción,** que en nuestras sociedades desiguales, consumistas, individualistas y competitivas, coincide con los miedos citados. El afán de distinción incide en dos tendencias del urbanismo postmoderno que en realidad son las dos caras de la misma moneda: vivir en zonas exclusivas y segregar a los colectivos sociales que no se quieren ver. Un afán absolutamente peligroso y relativamente

imposible. La ciudad fragmentada, cada grupo social en su gheto, no solo es la disolución de la ciudad, es también la tribalización de la sociedad. La relación entre los grupos sociales se reduce a relaciones funcionales en un sistema en que cada grupo tiene privilegios respecto a los que están debajo de la escala sin que haya interrelación entre ellos excepto las de poder. No se crean lazos o pautas comunes, cuando explota un conflicto no hay escenario ni lenguaje para la negociación. El afán de distinción llevado al extremo es por ahora muy improbable (aunque es la realidad en ciudades africanas subsaharianas) pues la estructura social y urbana existente es muy compleja, diversificada, con movilidad en ambos sentidos y muchas posiciones intermedias. Los que buscan un refugio "seguro" en una urbanización exclusiva recuerdan al niño que cierra los ojos para que no lo vean. En fin, la "distinción" llevada a la estructura urbana es a la vez una actitud peligrosa y ridícula.

3. Responsabilidad intelectual y derecho a la ciudad. El deber de la acción.

Profesionales, investigadores y escritores. Medios de comunicación y Universidad.

La crisis actual nos plantea (no solo a nosotros obviamente) a los investigadores y profesionales de materias sociales y urbanas un desafío y una oportunidad. El **desafío** es contribuir a **entender desde una posición crítica** lo ocurrido, la crisis, los mecanismos y comportamientos que la provocaron y sus efectos sobre las poblaciones y los territorios. ¿O a caso vamos a legitimar una crisis que tiene responsables que se beneficiaron de las causas perversas y muchos de ellos incluso de los resultados fatales para la gran mayoría? La **oportunidad** es que hoy la crítica radical y las propuestas alternativas encuentran una **recepción** incomparablemente mayor que hace tres o cuatro años.

En los primeros años de la crisis predominó en los medios oficiales y de comunicación una pseudocrítica, se explicaba lo que sucedía como si de un tsunami se tratara. **Se culpan a los mecanismos económicos, políticos y humanos previamente "naturalizados"**. Se trata de una fatalidad, un cambio de ciclo que permite sanear la economía y educar a la sociedad. Pues en realidad "la crisis la creamos entre todos". Afortunadamente no solo los críticos del sistema, los "peligrosos antisistema" hacemos la crítica de los mecanismos y de sus conductores y beneficiados, también la hacen, ahora, incluso premios Nobel de Economía como **Stiglitz**. El ex presidente del Banco Mundial tituló un artículo reciente: "Solo podemos afrontar la crisis si primero mandamos a todos los dirigentes de los bancos a la cárcel" y muchos otros economistas y cientistas sociales han dicho frases parecidas. También lideres políticos, socialdemócratas moderados como los franceses y los británicos (recientemente el líder del New Labour, Miliband, ha declarado que el "neoliberalismo está acabado") por no citar al alemán **Lafontaine** que ya anunciaba la crisis desde hace años. Como lo hacían algunos investigadores y profesionales, a los que los medios e incluso en las elites universitarias no prestaban ninguna atención.

En estas situaciones se deben evaluar el comportamiento del **medio intelectual y académico**. No solo qué aporta al conocimiento crítico de la crisis y de sus posibles salidas positivas para las víctimas de hoy y las generaciones futuras. También debemos preguntarnos qué había producido antes, que había aportado un pensamiento crítico riguroso al conocimiento de los mecanismos y actores que orientaban el desarrollo económico y urbano, cuales previsiones se podían hacer de los procesos en marcha y que propuestas se podían hacer para impedir o reducir al máximo los efectos perversos, muy previsibles por cierto, de unas dinámicas de crecimiento que recibía los parabienes de las cúpulas políticas, financieras y mediáticas.

Me temo que el rol de la **Universidad,** el espacio más independiente y donde se acumula más cantidad de conocimiento, no ha estado a la altura de los tiempos que nos ha tocado vivir en la agitada primera década de este siglo. ¿Se han impulsado programas de investigación crítica que contribuyeran a que la sociedad, los medios y las organizaciones sociales, tuvieran argumentos para denunciar los procesos en marcha? ¿Se han publicado artículos con la misma orientación en las revistas académicas más reconocidas, las llamadas "indexadas"? ¿Se han hecho declaraciones públicas por parte de equipos, departamentos, catedráticos prestigiosos, explicando los procesos económico-urbanos en marcha, hacia dónde llevaban, las medidas correctoras o alternativas que debían tomarse? Algunos, es cierto, pero que han sido silenciados no solo por los medios de comunicación también por la dominación de la **economía formalista** tan sofisticada como inoperante que domina en el medio académico.
Sería inexacto e injusto no reconocer que muchos investigadores y profesores universitarios han hecho trabajos críticos, algunos están vinculados a organizaciones sociales y publicaciones con esta misma orientación, probablemente incluso han participado en acciones reivindicativas. Pero no me parece que estas posiciones y comportamientos hayan sido los más representativos de la institución. Por dos razones, muy vinculadas entre sí. En las ciencias sociales académicas domina el discurso sobre lo que es la "**comunidad científica**" (39), otro concepto a denunciar. Se pretende equipar en el plano metodológico a las ciencias sociales con las ciencias "duras". Pero nuestras disciplinas no solo no pueden experimentar y aislar los fenómenos a estudiar, también deben asumir que el sujeto forma parte del objeto de estudio, se mueve por valores e intereses, la subjetividad es inherente a su trabajo y la responsabilidad social le exige una ética diferente, ha de tomar partido. Sin embargo la pretensión **pseudocientificista** pretende exigir actitudes totalmente neutrales, acríticas, solo permite basarse únicamente en el saber establecido, es decir lo que han escrito las "autoridades de cada especialidad", y en los datos objetivos preferentemente los de carácter cuantitativo y en las interpretaciones resultantes de la aplicación de modelos también previamente aceptados en el medio. Como resultado de ello gran parte de los trabajos de investigación y las publicaciones son de carácter insípido, inodoro e incoloro. Y lo que es más grave y menos inocente: en muchos casos se contribuye a "naturalizar" los procesos estudiados pues **el marco teórico establecido y el método e instrumentos de análisis tienden a considerar que la realidad estudiada es la única posible** y los comportamientos de los actores son lo que son y ningún juicio crítico o propuesta alternativa sería aceptado como "científico". Como ven se trata de un sistema de **conocimiento reductivo**, deja muchos aspectos de la realidad fuera, **y reproductivo**, aunque se pretenda acumulativo, no cuestiona "les idées reçues" de las autoridades de la "comunidad científica". Como escribe Jordi Llobet en su brillante libro Adéu a

la Universitat “la idea que prevalece en este momento en las Universidades es evitar las ideas”, cita que remite a Lindsay Waters. (40)
El momento histórico en el que vivimos es de **cambio de época.** En las ciencias sociales y en las prácticas colectivas e individuales se requieren nuevos paradigmas interpretativos y nuevas orientaciones para el desarrollo urbano. Para ello hay que centrarse en las contradicciones y los conflictos que se generan en los procesos actuales. Lo cual significa analizar de cerca el comportamiento de los actores y las reacciones (los movimientos) sociales que se suscitan. Conocer los objetivos de cada uno y posicionarse según los valores y los intereses del observador-participante. Por razones éticas o morales hay que tomar partido pero además el rol del investigador o experto es contribuir a elaborar propuestas para reorientar las políticas urbanas lo cual exige posicionarse ante la existencia de ideas e intereses contrapuestos. Lo cual plantea la cuestión de tener un criterio básico que sirva a la vez para interpretar los procesos urbanos y proponer unos objetivos renovados.

El derecho a la ciudad que hemos expuesto ya al final de la segunda parte de este texto nos sirve como síntesis que expresa el conjunto de derechos que se deducen del juego entre los procesos existentes y las necesidades de la mayoría de la población. El derecho a la ciudad nos sirve a la vez de concepto analítico para evaluar la evolución de las ciudades de hoy y la calidad democrática de las políticas públicas y también como concepto movilizador para promover la crítica y las propuestas alternativas en la medida que las políticas públicas no creen las condiciones para hacer realidad el derecho a la ciudad. El derecho a la ciudad incluye como se dijo derechos universales, es decir accesibles por igual a todos los ciudadanos. Nos referimos a **derechos urbanos** como la vivienda, la centralidad, el espacio público, los equipamientos básicos, la movilidad, la visibilidad, la mixtura social, etc. D**erechos socio económico**s como el empleo, la renta básica, la formación continuada, la salud y la educación. Y **derechos políticos y culturales** como la igualdad político-jurídica de todos los habitantes con independencia de su nacionalidad de origen, la identidad cultural originaria de cada uno, un marco institucional que corresponda a los procesos de decisión que se dan en el territorio y suficientemente descentralizado para que existan escenarios de negociación con los colectivos sociales.
Nos encontramos en un tiempo de cambio de época. La crisis actual es reveladora de una situación tanto global como local que exigen cambios radicales. Para que estos cambios no se produzcan con altos costes sociales y ambientales, autoritarismo, exclusión, aumento de las desigualdades, etc es preciso legitimar y concretar los derechos de las personas en los distintos ámbitos de la vida social y políticas. Y como vivimos en un mundo que tiende a universalizar la

urbanización y a la vez pone en cuestión la ciudad como ámbito de libertad, de integración social, de derechos reconocidos y de progreso, desarrollar el "derecho a la ciudad" es una de las grandes tareas intelectuales y políticas de este momento histórico.

Líneas de acción. No se trata de proponer un programa político-urbano. En algunos textos recientes lo hemos hecho (41). Pero debemos asumir que no basta definir un horizonte de derechos que puede convertirse en una retórica bienintencionada y nada más. No es posible ser neutral, ni como investigador ni como profesional. El urbanismo es una parte de la política, que como todo luego requiere en su ejecución saberes técnicos.. La ciudad será según como se confronten las dinámicas negativas y positivas que acabamos de exponer. Pero el factor principal que determinará el resultante de esta confrontación corresponderá a los actores de las políticas públicas y a la fuerza de las demandas ciudadanas. El derecho a la ciudad nos sirve a la vez de concepto analítico para evaluar la evolución de las ciudades de hoy y la calidad democrática de las políticas públicas y también como concepto movilizador para promover la crítica y las propuestas alternativas en la medida que las políticas públicas no creen las condiciones para hacer realidad el derecho a la ciudad.

¿Cuáles pueden ser estas propuestas? No saldrán directamente de un laboratorio de investigación ni tampoco de una asamblea reivindicativa. Se elaborarán a través de un proceso de movilización social y de reflexión intelectual en el que deben participar tanto los ciudadanos más motivados por las reivindicaciones inmediatas (por ejemplo los desahucios) y los colectivos de expertos que les apoyan. Y aparecen muy rápidamente objetivos mediadores hacia el derecho a la ciudad como los que ya expusimos en el apartado sobre la vivienda: Un ejemplo de este tipo de objetivos son : a) el control público del suelo que suprima la especulación del mismo y reduzca radicalmente el coste de la vivienda; b)la nacionalización de la banca o por lo menos la necesidad de crear un grupo potente de banca pública que garantice la financiación de la mayoría de viviendas y el control sobre la banca privada para yugular las prácticas especulativas y c) una legislación urbanística que impida los desarrollos urbanos dispersos y difusos y priorice el hacer ciudad sobre la ciudad y en todo caso la continuidad del tejido urbano. Se trata de reformas posibles en los marcos políticos, económicos y legales que introducen reformas estructurales que no son fácilmente reversibles por lo menos a corto plazo.

En un texto reciente del autor, publicado en la revista El Viejo Topo (febrero 2011) sobre el "Postcomunismo" se proponen al final siete ejes para la acción transformadora de un mundo hoy dominado por las finanzas especulativas. No pretendemos ni mucho menos que éstos sean los

únicos, son solo algunos de los que consideramos posibles y necesarios. A continuación los exponemos en una versión muy reducida.

1) Moralizar la economía. Contra la corrupción y la especulación sanciones ejemplares. Salarios mínimos y máximos. Renta básica y limitar la precariedad en el trabajo. Regulación de las transacciones financieras y reforzar la Banca pública.
2) Publificación del suelo urbanizable y urbano (o conseguir los mismos resultados mediante la fiscalidad y el planeamiento). Urbanismo de ciudad compacta y policéntrica. Prioridad a la vivienda social y protegida y priorizar la oferta de alquiler. Infraestructuras vinculadas a la sostenibilidad del territorio y a la integración ciudadana.
3) Considerar bienes públicos o sociales y servicios universales el agua, la energía, la tierra, el aire así como la sanidad, la educación, la movilidad y los medios de comunicación.
4) Laicismo estricto en las instituciones públicas y en los servicios universales. Trato por igual a todas las confesiones religiosas consideradas como entidades culturales de naturaleza privada.
5) Substituir la ideología del miedo y las respuestas ultrasecuritarias por una concepción integral de la seguridad, las políticas preventivas e integradoras y aplicación de sanciones ejemplares a los creadores de inseguridad económica, ambiental o mediática.
6) Inmigración. Acceso a la ciudadanía por residencia. Igualdad de derechos de todos los que residen en el mismo territorio, incluidos todos los derechos políticos. Acción positiva hacia los colectivos de origen inmigrante.
7) Reforma política que simplifique la confusión institucional actual. Reconocimiento de la legitimidad del conflicto social y substituir la "participación" definida por cada institución por la multiplicación de escenarios de negociación de los conflictos.

El carácter integral e indivisible de los derechos que constituyen el derecho a la ciudad.

El conjunto de derechos que configuran el derecho a la ciudad son todos indispensables a la vez. No se trata de una relación de derechos especulativa, ni de una amalgama de demandas de los movimientos sociales o de la cultura democrática. Es sencillamente una relación de derechos que son hoy indispensables para ejercer realmente la ciudadanía. Y se necesitan todos a la vez. Si se consiguen unos pero no otros los conseguidos se devalúan de entrada. Algo que los responsables políticos y los profesionales deben entender: no se puede hacer ciudad a medias. A menos que se quiera por medio de las políticas urbanas crear una ciudad de castas. Hacer viviendas con una

movilidad reducida, sin acceso fácil e inmediato a una centralidad, sin una antena de gobierno próxima, etc. es convertir al habitante en un no-ciudadano o un ciudadano con derechos reducidos. Y así cada uno de los derechos. Por ello los responsables políticos y los profesionales responsables de planes, proyectos o programas deben tener una formación transversal, sea cual sea su especialidad originaria. Y las Universidades deben asegurar esta formación.

La **ciudad postmoderna,** vinculada al auge de la economía neoliberal, a la reducción de la democracia a los aspectos procedimentales de una representación oligárquica y a la relativización de los valores legitimada por el "cientificismo" académico, ha hegemonizado los procesos urbanos en los últimos 25 años. La reveladora crisis actual ha creado las condiciones para que la crítica intelectual sea aceptada en los ámbitos científicos y culturales y sea entendida en la vida política y en la opinión pública. En todo caso es nuestra responsabilidad ejercer esta crítica, construir explicaciones, elaborar alternativas y contribuir a formar nuevas generaciones de investigadores y profesionales.

REFERENCIAS BIGLIOGRÁFICAS Y COMENTARIOS

1. Sobre la "**revolución urbana**" de las últimas décadas la bibliografía es muy numerosa. Citaremos solamente algunas obras y autores que conocemos más directamente como:

Ascher, François: *La Metapolis ou l'avenir des villes* (1995), *Los nuevos principios del urbanismo* (2003, edición original en francés 2001), Les nouveaux compromis urbains y L'Âge des Metapoles (ambas de 2009).

Bohigas, Oriol*: Contra la incontinencia urbana,* Barcelona (2004). Hay versión en castellano.

Borja, Jordi: *La ciudad conquistada* (2003, reedición 2010); *La revolución urbana,* Olachi, Quito, (2010) y *Urbanización y democracia* Instituto de estudios del Mediterráneo (2009). Sobre América latina: *Gestión de la urbanización en América latina.* Informe para el Programa Urb-Al, con la colaboración de Zaida Muxí y otros textos de Hervé Hutzinger, Raquel Rolnik, Fernando Carrión, Eduardo Reese, Andrea Catenacci, Verónica Rengifo, Ana Sugranyes, Alfredo Rodríguez, Mario Corea. Ciudad de Rosario, Argentina (2001)

Castells, Manuel: *The Informational City* (1989) y *La sociología urbana de Manuel Castells* (2001, presentación y selección de textos a cargo de Ida Susser)

CEPAL-NN.UU.: *La hora de la igualdad.* Informe Conferencia (2010)

CIDE (Mexico). *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o Cooperación?* (2005), de Arce Macías, Carlos; Cabrero Mendoza, Enrique y Ziccardi Contigiani, Alicia, eds.

Davis, Mike: *Planet of Slums* (2006)

García Vázquez, Carlos: *Ciudad hojaldre.Visiones urbanas del siglo XXI* (2004)

Giovanini, Fabio: Che ha occiso la metrópoli? Roma (1995)

Hall, Peter: *Ciudades del mañana (1996, original en inglés 1988),* Cities and Civilization (1998) y Europan's Urban Civilization in the Virtual World/La civilització urbana europea en un món virtual, Centre Cultura Contemporánea de Barcelona-CCCB (2009)

Harvey, David: *Historia del Neoliberalismo.* Akal (2003). Versión original en inglés (2000)
Harvey, David: *The Urban roots of financial cris: reclaiming the city for anti-capitalist struggle.* Socialist Register (2012)
Jacobs, Jane: *Muerte y vida de las grandes ciudades* (1961), última edición en castellano en 2011.

Martinotti, Guido: *Metropoli, La nuova morfología sociale della città* (1993)

Sassen, Saskia: The Global City (2001, hay diversas versiones en castellano) y *Territorio, autoridad y derechos* (2006, en castellano 2010)

Sánchez G, Ana Lucía (ed): *Procesos urbanos contemporáneos*, Colombia (1995)

Soja, Edward: *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions* (2000, versión en castellano 2008); ver también un análisis de su obra y una selección de textos en *E.W.Soja, La perspectiva postmoderna de un geógrafo radical"* de Nùria Benach y Abel Albet (2010).

Para seguir el **pensamiento urbano latinoamericano** ver la revista mensual on line Café de las ciudades" que dirige Marcelo Corti desde Buenos Aires, sin perjuicio de las ya reconocidas revistas académicas como Eure/Chile, Mexicana de Sociología, Urbana/Caracas, etc.

Un interesante y plural conjunto de trabajos sobre el urbanismo latinoamericano se encuentra en la publicación de las contribuciones al XI Coloquio Internacional de Geocrítica sobre el tema *La Planificación territorial y el Urbanismo desde el Diálogo y la Participación,* celebrado en Buenos Aires (2010) y publicado por Scripta Nova (2010).

2. **La ciudad postmoderna.** Amendola, Giandomenico: *La ciudad postmoderna* (2000, original en italiano 1997).

AA.VV. *Ciutats en (re)construcció: Necessitats socials, transformació i millora de barris.* Diputació de Barcelona (2008).

Borja, Jordi: *La ciudad tiene un corazón antiguo,* Catálogo exposición Quorum, Barcelona, 2006. Reeditado en diversas revistas, entre ellas XXXX Universidad de La Plata.

Carrión, Fernando: "Centros históricos en la era digital en América latina", en Ciudad, memoria y proyecto, Olachi, Quito, 2010
Castro, Ernesto: *Contra la postmodernidad.* Alpha Decay. Barcelona 2011
Harvey, David: *The Condition of Postmodernity* en The Postmodern Reader, Jenks, C. ed, 1992

Ingersoll, Richard: *Tres tesis sobre la ciudad.* Revista de Occidente (1996). Ingersoll califica los nuevos espacios suburbanos de "lacónicos" (término que procede de Lakonia, un espacio monótono, sin referentes, que no transmite nada).

Jameson, Frederic*: Reflexiones sobre la posmodernidad* (2010), es su obra más reciente y está publicada en castellano. Ver también *El postmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado* (1991)

Montaner, Josep Mª y Muxí, Zaida: Arquitectura y Política (2011)

3. El tema de la **muerte o disolución de la ciudad** se ha planteado en todas les épocas en que se vivían a la vez cambios que transformaban la ciudad existente y desarrollos urbanos periféricos a una escala mayor de lo que se conocía hasta entonces. Dos textos "clásicos y contemporáneos" son el ya citado de Jacobs, Jane: *La vida y la muerte de las grandes ciudades americanas* (1967, original inglés 1961) y Choay, Françoise: *Le règne de l'urbain et la mort de la ville* (1994, reedición en Anthropologie de l'Espace, 2006).

Una prueba de la agonía de la ciudad (entiendan lucha por sobrevivir) es que en un período de pocos meses y en un mismo país tres destacados urbanistas publicaron: *Città senza cultura* de planificador Campos Venuti Giuseppe, *La fine della città* del historiador de la arquitectura y urbanismo Benevolo Leonardo y L'Anti Città del arquitecto y urbanista Boeri, Stefano (2011).

J.Borja ha relacionado la disolución de la ciudad con la degeneración de la democracia en *Urbanización y democracia, una dialéctica inacabada* (2009), publicado en Población y Desarrollo en el Mediterráneo, Instituto Europeo del Mediterráneo y *La democracia en busca de la ciudad futura,* en Ciudades para todos (2011, obra colectiva editada por HIC, Habitat International Coalition, en inglés, francés y castellano.

Las obras de François Ascher (ver nota 1) han tratado sistemáticamente los nuevos modelos de urbanización y también Edward Soja (nota 1). Ver también los trabajos de Giuseppe Dematteis como *Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas,* en La ciudad dispersa, editor Francisco Monclús, CCCB, 1998.

4. **Derecho a la ciudad.** Lefebvre, Henri: autor de dos libros que han sido referentes teóricos premonitorios sobre el tema: *Le droit a la ville* (1967) y *La révolution urbaine* (1970), traducidos al año siguiente al castellano. A partir de los años 90 la relación entre ciudad y ciudadanía es objeto de estudios muy diversos y se elaboran y aprueban "declaraciones de derechos ciudadanos" por parte de distintos organismos internacionales: *Carta Urbana Europea* (Consejo de Europa, 1993); *Carta Europea de la Ciudadanía* (red de ongs, 1996); *Por una Europa de derechos civiles y sociales* ("Comité de sages" o Pintasilgo, designado por la Comisión Europea, 1996); *Carta de las Eurociudades, 1996); Carta de derechos humanos en la ciudad* (Foro Social, Porto Alegre, Saint Denis, Barcelona, 2000). *Informe sobre los derechos económicos, sociales y culturales* elaborado por el DESC, Barcelona 2003. En el marco del Forum de las Culturas el Institut de Drets Humans de Catalunya elaboró un documento sobre *Los Derechos emergentes* (2004) elaborado por una comisión de la que formaba parte el autor. Este Instituto ha publicacado en los últimos años 7 volúmenes sobre *Los derechos emergentes,* el último dedicado al *Derecho a la ciudad* (2011). En una nota posterior se citan las propuestas más recientes relativas al "Derecho a la ciudad".

De Horacio Capel, un texto reciente que hace el punto sobre el tema: *Urbanización generalizada, Derecho a la ciudad y Derecho para la ciudad,* Scripta Nova 31 (2010).

J. Borja ha desarrollado el tema del "derecho a la ciudad" desde finales de los años 80: *Democracia local: Políticas económico-sociales en la ciudad y Participación popular (*Ajuntament de Barcelona, 1988) y especialmente desde mediados de los 90 en los documentos preparatorios y en los debates de la Conferencia Habitat (Istambul 1996), *Los Desafíos del*

territorio y los derechos de la ciudadanía (Institut Municipal d'Educació de Barcelona, 1999). *La ciudadanía europea (*2001). *L'Espai públic: ciutat i ciutadanía* (2001, versión en castellano 2003). *La ciudad conquistada,* op.cit. *Los Derechos ciudadanos,* Fundación Alternativas (2004). *Revolución y contrarrevolución urbanas en la ciudad global.* En Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura. Incluye textos de Neil Smith y David Harvey, Macba-Universitat Autònoma de Barcelona (2005).

En referencias posteriores citamos los trabajos más recientes sobre este derecho (ver nota 29).

5. Sobre la urbanización periurbana en Catalunya.
Anuari Territorial de Catalunya, editado por la Societat catalana d'ordenació del territori, del Institut d'Estudis Catalans. Proporciona una completísima información de las dinámicas del territorio de la primera década de este siglo. El último publicado cuando se escribe este texto (2011) corresponde al año 2009 y la introducción está a cargo del autor.

Barba, Joan y Mercadé, Montserrat: *Urbanitzacions a la provincia de Barcelona,* Diputació de Barcelona (2006)

Herce, Manuel: *Urbanización, precio del suelo y modelo territorial*, Revista Eure, nº 53

Nel·lo, Oriol. "Les dinàmiques territorials a la regió metropolitana de Barcelona (1986-2006): hipòtesis interpretatives" en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 2010, nº 51

Muñoz, Francesc*: Urbanalización*, Editorial Gustavo Gili (2008), y *Estratègies vers la ciutat de baixa densitat,* (coordinador*)***,** Diputació de Barcelona (2011).

Pujadas, Isabel: Modelo residencial y expansión urbana en la Región Metropolitana de Barcelona, Scripta Nova nº 290 (2009).

6. La obra de **Castells, Manuel** a partir de la década de los 80 analiza la sociedad de la información y *La ciudad informacional* (1988). Ver *La Era de la Información (1997-2000), La Galaxia Internet (2001) y La sociología urbana de Manuel Castells* de Ida Susser, op.cit. Otro

clásico sobre la ciudad en la era de la información es Mitchell, William: *E.topia o City of Bits (2003, original en inglés 1995).*

7. La ciudad del neoliberalismo. *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico.* Museo de Arte Contemporáneo y Universitat Autónoma de Barcelona (2009). Incluye textos de Neil Smith, Raquel Rolnik, Andrew Ross, Mike Davis y Observatorio Metropolitano de Madrid.

8. Arquitectura y ciudad. *La ciudad de los arquitectos* (1994) *y La arquitectura milagrosa* (2010) de Llàtzer Moix ejemplifican la evolución crítica respecto a la deriva del urbanismo hacia la arquitectura de grandes proyectos y de edificios emblemáticos. Proyectos-enclaves que no se integraban ni promovían un desarrollo integrador y edificios-objeto singular cuyo valor residía casi exclusivamente en la firma de un arquitecto mediático han sido objeto de crítica social e intelectual por su carácter excluyente y especulativo. En el primer libro se analiza en clave positiva el urbanismo de los arquitectos a partir del caso de Barcelona (como hicimos muchos profesionales de lo "urbano") y en el segundo se analizan los proyectos gran escala de diversas ciudades (incluída Barcelona) con un agudo sentido crítico.
Ya hemos citado *Contra la incontinencia urbana: Reconsideració moral de l'arquitectura i la ciutat (2004,)* de Oriol Bohigas, una crítica muy aguda de la deriva del urbanismo ciudadano a la arquitectura de autor. Y hay que citar la reciente obra de Josep Mª Montaner y Zaida Muxí *Arquitectura y política (2011).*

La exaltación del rol del arquitecto por parte de algunas de sus figuras más famosas han resultado a veces provocaciones. Ver por ejemplo Koolhaas, Rem: *La ciudad genérica* (2008) o el libro-diálogo, que oscila entre la arrogancia y la cursilería, de Baudrillard-Nouvel: *L'objet singulier* (1996).

Una inteligente, erudita e irónica crítica de este diálogo se encuentra en Silvestri, Graciela: *Un sublime atardecer. El comercio simbólico entre arquitectos y filósofos*. Revista Punto de Vista, Buenos Aires (2002). Ver también de la misma autora *Temas de la Arquitectura de hoy* y de Cohen, Jean Louis *Objetos singulares y ciudades plurales* en el libro coordinado por Belil, Mireia, Borja, Jordi y Corti, Marcelo, Forum mundial de las culturas (2012). Y la obra de Muxí, Zaida, *La arquitectura global* (2004).

Una crítica rigurosa de los grandes proyectos en Cuenya, Beatriz: Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana en Cadernos Metropolitanos, Sao Paulo, (2011) y en Aguilera, Federico y Naredo, J.Manuel: *Economía, poder y megaproyectos*. Fundación Cesar Manrique, 2009

Una presentación positiva pero honesta de las intenciones del "proyecto urbano" se encuentra en un volumen que incluye dos conferencias de Devillers, Christian y Riboulet, Pierre: *Le projet urbain y La ville comme oeuvre* publicadas por el Pavillon de l'Arsenal (1994).

Sudjic, Deyan; *La Arquitectura del poder,* una crítica de la complicidad entre arquitectos (famosos) y gobernantes (2007).

Una presentación contrastada de dos tipos de periferias generadas en las últimas décadas en América latina, que ejemplifican la dualidad social: Cabrales, Luis Felipe (ed.): *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas.* UNESCO, 2002, referida a las urbanizaciones de clases altas o medio-altas y *Los con techo,* de Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, Sur Ediciones, Chile (2006), que analiza las "urbanizaciones" de vivienda popular en las periferias.

9. Ascher, F. Ver los textos citados en la nota 1 especialmente *L'Âge des Metapoles* (2009), una selección de textos que en su conjunto hacen un análisis muy inteligente de la relación entre cambios técnico-económicos, comportamientos sociales y formas urbanas.

10. Koolhaas, R. Op. cit.

11. *Caos sistémico.* Op. cit.

12. El autor, conjuntamente con Manuel Castells publicó en 1997 *Local y Global*. En la parte correspondiente a J.B. (la segunda mitad del libro, a partir del cap 5) se expone una visión que ahora considero muy unilateral sobre las ciudades globalizadas, la competencia entre los territorios y las estrategias urbanas. Algo similar debe decirse del libra anterior *Barcelona, un modelo de transformación urbana*, un encargo del Programa de Gestión Urbana promovido por el Banco Mundial y el Habitat-PNUD (1995), del cual el autor fue editor y co-autor, que ofrece una visión también unilateral, únicamente positiva, del caso de Barcelona. Actualmente no comparto esta presentación del tema debido a que no tiene en cuenta las contradicciones entre las políticas

públicas locales que persiguen crear condiciones de ciudadanía (lo cual no es lo más frecuente) y las dinámicas negativas globales que exponemos en este trabajo. Un análisis más "dialéctico", es decir más atento a las contradicciones se encuentra en trabajos posteriores del autor sobre Barcelona, citados en la nota 31.
En las notas bibliográficas anteriores, en especial en las notas 1, 2, 3, 7, 8, se encontrarán numerosas referencias bibliográficas críticas sobre el urbanismo de la "ciudad competitiva".

13. Borja, Jordi: *Gobernabilidad y planeamiento de los territorios metropolitanos* (2008) en Ciudad, Poder, Gobernanza, edits. Gloria Yañez, Arturo Orellana, Oscar Figueroa y Federico Arenas, edita Eure, Chile. El autor no es responsable de los títulos del libro y del artículo. Ver también *Estrategias metropolitanas* en la revista on line Carajillo nº 1 (2009), UOC, Área Gestión de la ciudad y urbanismo y reeditado en el libro del mismo autor *La revolución urbana* (2010, Flacso, Quito). Un texto más descriptivo, síntesis de un Informe sobre el tema, es: *El gobierno de las Áreas Metropolitanas en el mundo actual* en El Desafío Metropolitano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, México (2004). Sobre el gobierno metropolitano en España ver el artículo de Albert Arias J.Borja "Metropolitan cities: Territory and Governability, the Spanish Case", Built Environment, nº 33 (2007.

Sobre América latina ver *Procesos urbanos metropolitanos,* Adrián Guillermo Aguilar, ed. (2004). Y de carácter teórico-europeo *Redes. Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas la os retos de la globalización.* Subirats, Joan, ed. Diputación de Barcelona (2002).

14. La bibliografía que se cita a continuación es casi toda de carácter general pues la problemática específica de los inmigrantes, la multiculturalidad y la exclusión es dependiente de la legislación y de las políticas públicas de la Unión Europea y de los gobiernos nacionales. Pero tratar de la inmigración en la mayoría de los casos hay que referirse a una población urbana o periurbana. En las referencias sobre espacio público, derecho a la ciudad, sentimiento de inseguridad e ideología del miedo y políticas locales represivas hay referencias a la inmigración (por ejemplo las normativas llamadas de civismo que incluyen normas represivas en el espacio público en relación a los inmigrantes).

Aramburu, Mikel : *Minoríes ètniques i política d'habitatge social a Europa.* Generalitat de Catalunya (2006)
Balibar, Étienne: Nous, citoyens d'Europe ?(2001) y Droit de cité(2002)

Belil, Mireia y Serra, Albert: *Diversitat i món local,* Diputació de Barcelona (2001)

Castel, Robert : La discrimination négative, Paris 2007

Institut Estudis Metropolitans i Regionals: *Pobresa i exclusió social a la Província de Barcelona.* Enquesta Metropolitana (2006).

Jahanbergloo, Ramin: Elogio de la diversidad, prólogo de Juan Goytisolo (2007)

Kimlicka, Hill: Multinational cititzenship (1995)

Naïr, Sami: La Europa mestiza: Inmigración, Ciudadanía, Codesarrollo, prólogo e introducción de Javier de Lucas (2010)

Rius, Xavier: La xenofobia a Catalunya (2011)

Rodier, Claire y Terray, Enmanuel: Inmigration: fantasmes et réalités. Pour une alternative à la fermeture des frontières, Paris (2008)

Subirats, Joan y Alegre, Miquel Àngel (eds) : *Educación e inmigración, una perspectiva comparada,* CIS, Madrid (2007) y de Subirats, Joan (dtor *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea,* Fundación "La Caixa" (2004)

Todd, Emmanuel : Le destin des immigrés (1994)

Wacquant, Loïc: *Parias urbanos, Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenios.* Manantial, Buenos Aires, 2001.

Wieviorka, Michel : La diversité, Rapport au gouvernement, Paris (2008)

Zapata-Barrero, Ricardo: Inmigración, Innovación política y cultura de acomodación en España (2004)

15. Cervino, Mauro y Barrios, Luis, eds. Prólogo de Sassen, Saskia: *Otras naciones. Jóvenes, transnacionalismo y exclusión.* Flacso, Quito (2008). Borja, J.: *Juventud y ciudadanía. Causas sin rebeldes*. Revista Prevenció nº 14 (1997). Romaní, Oriol (ed): *Jóvenes y riesgos* y Trillo, Jaume (ed): *Jóvenes y espacio público,* Edicions Bellaterra (2010 y 2011). *Juventud sin futuro,* AA.VV, colectivo Sin futuro, Editorial Icària (2011)

16. Incluimos únicamente algunas referencias españolas para completar los textos citados en la nota 14 (Castel, Wacquant, etc)

Adelantado, J (coord.) (2000) *Cambios en el Estado del Bienestar*. Ed. Icaria;

y Adelantado, J.; Calderón, E. (2005) "Globalización y Estados del bienestar: ¿Respuestas semejantes a problemas parecidos? " en *Cuadernos de relaciones laborales*, Vol. 23, Nº 2, pp. 15-44

Moreno, Luis (2001) "Estados del Bienestar y 'mallas de seguridad'", en *Pobreza y exclusión: la 'malla de seguridad'* en España. pp. 17-50 Editorial Politeya. Madrid

y Moreno, Luis (2000) *Ciudadanos Precarios*. Editorial Ariel. Barcelona

Subirats, J.; Adelantado, J;Fernández, M.; Giménez, M.; Iglesias, M.; Rapoport, A; San Martin, J; (2007) Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid

Sobre Catalunya ver *Enquesta Metropolitana* realizada cada 5 años a partir de 1986 por parte del Institut d'Estudis Metropolitans i Regionals.

Sobre América Latina ver *La cuestión social y la ciudad* de Alicia Ziccardi, Olachi, Quito (2009).

17. El autor ha desarrollado la relación entre **ciudad y ciudadanía** en sus obras *Espacio público: ciudad y ciudadanía* (2003) y *La ciudad conquistada* (última edición 2010, ver especialmente le cap. 6). Ver también las referencias de la nota 4, 17, 18 y 20 sobre Espacio público y sobre Derecho a la ciudad.

17 bis. Un caso que tiende a considerarse específico pero que afecta a la mitad de la población es la discriminació de la mujer en la ciudad especialmente la relación entre **Urbanismo y género**. En las Declaraciones o Cartas de derechos se incluyen ahora una parte dedicada a la condición de género. Eurocultures-Bruselas publicó *"La Charte Européenne des femmes dans la cité"* (1994). Un texto muy completo es *Urbanismo y Género, Una visión necesaria para tondos,* AA.VV, editado por la Diputación de Barcelona, en castellano y en catalán (2006). Incluye textos de Daphne Spain, Emma Galama-Rommerts, Jeff Turner y Margaret Grieco, María Angeles Durán, Lisa Morelli, Isabel Segura, Marta Román, Isabela Velásquez, Anna Bofill, Monika Jaeckel y Marieke van Gendermalsen, Teresa del Valle, Anne Michaud, Carme Miralles, Carlos Hernández Pezzi.

Ajuntament de Barcelona: *560 propostes de les dones per transformar Barcelona (2009)*. Incluye además textos de Encarna Bodelón, Marta Darder, Cristina Carrasco, Teresa Torns y Zaida Muxí.

A continuación citamos algunos textos recientes (con alguna excepción):

Bofill, Ana; Dumenjó, Rosa; Segura, Isabel: *Las mujeres y la ciudad*, Barcelona (2009)

Borja, J: *La ciudad del futuro es femenina.* El País (11-8-1995)

Castells, Manuel: *La ciudad de las mujeres,* en Local y Global de Borja J y Castells M, cap IV, (redición 2010)

Fainstein, Susan & Servon, Lisa *J. Gender and Planning. A reader*. New Brunswick, New Jersey and London: Rutgers University Press, 2005.

Falú, Ana, ed. *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos.* Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones SUR, 2009

Greed, Clara H.: *Women and Planing. Creating gendered realities.* London: Routledge, 1994.

Hayden, Dolores. *Redesigning the American dream: Gender, Housing and Family Life*. New York: Norton, 2002.

Jarvis, Helen; Kantor, Paula; Cloke, Jonathan: *Cities and Gender*. London, Routledge, 2009.

Levy, Caren: *Una città più giusta: il genere e la pianificazione,* en La città inclusiva, Balbo, Marcello , ed, F.Angeli Ed, Milano, 2002 (versión castellana, CEPAL, 2003)

Muxí, Zaida "*Ciudad próxima. Urbanismo sin genero*" Revista Ingeniería y territorio" Nº75, 2006 La ciudad habitable.

Raniero, Liliana; Rodigou, Maite; Pérez, Soledad: Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género. Cordoba, CISCSA - Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur, Argentina 2006.

Sanchez Madariaga, Inés. *Urbanismo con perspectiva de género,* Instituto andaluz de la mujer, Unidad de género, 2004.

Rosa Tello y Hector Quiroz, eds*: Ciudad y diferencia,* Ediciones Bellaterra (2009).

18. El autor cita numerosa bibliografía a favor de la ciudad en *La ciudad conquistada* (op.cit) y textos posteriores. Castells reivindica la ciudad y la "identidad de los territorios" en el segundo volumen de *La Era de la Información, El poder de la identidad* (1997*)* y en los últimos capítulos de *La sociología de Manuel Castells,* op.cit.. En la mayoría de las referencias anteriores hay una valorización de la ciudad densa y compacta, heterogénea y integradora. Desde una posición crítica pero combinada con una defensa apasionada de la ciudad deben destacarse las obras recientes de David Harvey, en especial *Espacios de esperanza* (2003) y de Horacio Capel *Gritos amargos sobre la ciudad* en Dibujar el mundo (2001). El reciente muy publicitado y también muy discutible libro de Glaeser sobre *El triunfo de las ciudades* (citado más adelante), que expresa posiciones muy ambiguas respecto al urbanismo especulativo propio del neoliberalismo,

es significativo pues no puede evitar de defender o añorar la ciudad compacta, de mezcla de poblaciones y de vocación democrática.

19. El tema del **espacio público** se ha revalorizado en las últimas décadas como reacción al empobrecimiento del mismo debido a la priorización de la circulación y a los modelos arquitectónicos como los edificios aislados o las urbanizaciones cerradas o semicerradas. Más recientemente se ha acentuado la presión sobre el espacio público a causa de la psicosis securitaria. Sin embargo las publicaciones y las realizaciones interesantes sobre el Espacio público se han multiplicado. Señalemos la Exposición itinerante sobre La Calle, que nació en Paris y ha recorrido las principales ciudades latinoamericanas y diversas grandes ciudades de Asia y Europa, entre ellas Barcelona (2010). Se han publicado tres excelentes catálogos en Paris, *La Rue est à nous… tous-The Street belongs to all of us* (2007), en Buenos aires, *Ganar La Calle*, 2009) y en Bogotá *La calle es nuestra…de todos (2009).*

Hay que destacar el El *premio Mies van der Rohe de Espacio público* que bianualmente concede un tribunal europeo y organiza el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona y que está vinculado a un programa de conferencias y publicaciones del mismo Centro.

J.Borja publicó (con la colaboración de Zaida Muxí) el libro *Espacio público: ciudad y ciudadanía* (2001 en catalán y 2003 en castellano) que prioriza el diseño urbano. En *La ciudad conquistada* (2003. 2010) se desarrolla en su aspecto socio-político. En ambos libros se incluye una extensa bibliografía. Ver también *Ciutat real, ciutat irreal* (1998), Subirós, Josep, ed. libro colectivo publicado el CCC de Barcelona, que incluye las dos dimensiones: socio-política y física. Como espacio socio-político, ver por ejemplo Habermas, Jurgen: *Le rôle de la société civile et de l'espace public politique* en Droit et democratie (1997); Sennett, Richard: *Cuerpos y piedras (1994)* y *The uses of disorder:* Personal *identity and City Life* (1970, versión en castellano 1975); Joseph, Isaac: *Prendre place: espace public et culture dramatique (1995) y El transeúnte y el espacio público.Sobre la dispersión del espacio urbano* Gedisa, Barcelona (2002). Sorkin, Michael (ed): *Variation on a Theme Park. The New American City ant the End of Public Space* (1992, versión en castellano 2004). El espacio público como intervención física en la ciudad ver Rossi, Aldo: *La arquitectura de la ciudad* (1982, reedición 2010), Ghorra-Gobin, C. *Reinventer les espaces publics* (2006); Jacobs, Allan: *Great Streets* (1993); García-Espuche, A. y Navas, T. *La reconquista d'Europa. Espai públic urbà 1980-1999* catálogo de exposición, CCCB (1999). Una obra extensa y muy informada es *La morfología de las ciudades* (2005). Una visión latinoamericana del Espacio público ver Ramírez Kuri, Patricia (ed): *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (2003) y *La disputa del espacio público* (2011), dos obras

colectivas producidas por el Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México. Y García Canclini, Néstor (ed): *Reabrir Espacios Públicos,* Universidad Autónoma Metropolitana, México. Una obra de referencia obligada es Zukin, Sharon: *Landscapes of power: from Detroit to Dinseyland*. University of California Press (1993).
Richard Sennett ya destacó la importancia de la ciudad heterogénea y del espacio público en una de sus primeras obras: *The Uses of Disorder: Personal Identity and City Life* (1970), hubo una versión española (1975).

20. En algunos de sus últimos trabajos François Ascher recupera el concepto de "serendipity": *La ville c'est les autres. Les grands nombres entre la nécessité et le hasard* (2005), se encuentra una versión ampliada en el citado libro del Foro de las Culturas (2012) y un texto complementario en *L'Âge des Metapoles* (op. cit. 2009).
Sobre el concepto de « serendipity » ver *De la serindipité,* Paris (2009). Las ciudades compactas, diversas, en las que se mezclan poblaciones y actividades diversas, en las que hay espacios públicos animados y lugares propicios a encuentros inesperados, son las más potencialmente innovadora.

21. La emergencia de movimientos sociales nuevos como los "**indignados"** que ocupan el espacio público, que no reconocen como legítimos ni a las instituciones de gobierno ni a los partidos políticos, que denuncian a los mismos según criterios político-morales, que expresan demandas que aparecen como sensatas y lógicas introduce un nuevo actor en las dinámicas urbanas presentes. Estos movimientos son de base ciudadana, la ciudad, sus plazas especialmente, son los lugares de acción, expresión, reconocimiento y extensión. Y sus razones, o parte de ellas, están muy relacionadas con la ciudad y la ciudadanía: el derecho a la vivienda y a la ciudad, al salario ciudadano, el espacio público como espacio político, la democracia real y participativa, la denuncia de la especulación urbanística y de la corrupción, la complicidad o pasividad de los gobiernos en relación al territorio, etc. En pocos meses se han multiplicado los libros y artículos sobre la crisis económica y política. La desconfianza en la democracia formal se ha vinculado a nuevas formas de "hacer política". Además de los textos que expresan directamente la "indignación" como los muy conocidos de Sthéphane Hessel (*Indignez-vous y Engagez-Vous*) hay textos más analíticos y propositivos como el *Manifiesto de los economistas aterrados* (2010 edición francesa, 2011 española), *La democracia radical,* Angel Calle Collado, ed. (2011), *Insurgent Cititzenship in an Era of Global Urban Peripheries,* de James Houston, CCCB, edición

en inglés y catalán (2008) y *Economía social, acción pública y política* de José Luis Coraggio, Buenos Aires (2008). Un panorama general se encuentra en *Villes et résistances sociales,* Agone, Paris (2008). Un artículo escrito sobre la marcha, escrito a finales de mayo, al inicio del movimiento, es del autor, destinado a la Revista italiana IL Straniero (julio 2011) y posteriormente publicado en La Factoría: J.Borja: *Carta de Barcelona: Elecciones políticas y campamentos en las plazas.*

22. Ver las referencias en las notas 13, 5, 3 y 1 Y especialmente las obras que se citan más adelante de Naredo*, Raíces económicas del deterioro económico y social* (2010) y del equipo del Observatorio Metropolitano, Fin de ciclo (2010) y *La crisis que viene* (2011) y también Indovina, Francesco (ed.). *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*. Diputación de Barcelona, Barcelona, 2007. Ver también la literatura más "optimista" o positiva en relación a la economía de las grandes ciudades en la nota siguiente (23)

23. Son muy numerosos los trabajos que exponen las "ventajas comparativas" de las grandes ciudades y regiones metropolitanas. Ver por ejemplo:

Camagni, Roberto: *Economía urbana*. Barcelona: Antoni Bosch Editor (2005)

Cohen, Michael: *The City in the Global Crisis.* Paper International Affairs, New School, New York (2010)

Glaeser, Edward: *El triunfo de las ciudades,* Madrid (2011, edición en inglés del mismo año)

Porter, Michael E.: Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. *Economic Development Quarterly* 14 (1):15-34, 2000

Scott, Allan, J.: *The Cultural Economy of Cities*, London: Sage 2000

Trullén, Joan; Boix, Rafael "Industrial districts, innovation and I-district effect: territory or industrial specialization?" en *European Planning Studies* Vol. 18, No. 10. pp. 1705- 1727, 2010

Aunque algunas de las obras que se citan, como la de Porter o de Glaeser, defienden criterios que no comparte el autor nos parecen que son estudios de referencia bien por su calidad analítica o por su éxito mediático. Nos permitimos recomendar especialmente el trabajo de Michael Cohen que se publicará próximamente en el libro colectivo del Foro de las Culturas.

Un caso relativamente novedoso es el auge de la ciudad del conocimiento y de las ciudades creativas. Sobre la "ciudad del conocimiento" y la "ciudad digital" han sido ya citados los trabajos de Manuel Castells y Peter Hall. Ver una síntesis interesante en la revista La Factoría, tomo 10: *La ciudad on line* (2007). Sobre las "ciudades creativas" es inevitable la obra de Richard Florida que después de publicar su bestseller *The Rise of Creative Class* (cuyo éxito no fue exento de duras críticas) prosiguió en la misma línea con *Las ciudades creativas* (2008 edición en inglés, 2009 en castellano). Ver también la serie *Ciudades creativas* que publica Kreanta, Félix Manito ed. a partir de las jornadas anuales que realiza, vols. 1 y 2 (2009 y 2010).Ver también Arias Sans, Albert; Russo, Antonio Paolo. "*Student Communities and Landscapes of Creativity: How Venice `The World's Most Touristed City' is Changing"* in European Urban and Regional Studies 16 (2), 2009

24. Di Pace, Maria y Caride Bartrons, Horacio (eds): *Ecología de la ciudad*. Buenos Aires
Rueda, Salvador: *Ecología urbana.* Barcelona (1995
Sempere, Joaquim*: Mejor con menos. Necesidades, explosión consumista y crisis ecológica* Barcelona (2008).
Tello, Enric: *La historia cuenta. Del crecimiento económico al desarrollo humano sostenible.* Viejo Topo (2005)

25. El autor ha tratado in extenso esta temática, ver entre otras obras *Estados y ciudad*, PPU, Barcelona (1988) y *La ciudad conquistada* (2005, 2010).Ver los trabajos elaborados en el marco del IGOP-Universitat Autònoma de Barcelona. Entre otros se pueden citar *Políticas públicas en España,* de Joan Subirats i Ricard Gomà (1992), *Redes, Territorios y Gobierno* de Joan Subirats, ed. (2002) y sobre la cuestión de la participación *Participación y calidad democrática* de Marc Parés, ed. (2009) y *Ciudadanos y decisiones públicas,* de Joan Font, ed (2001). Ver también *Geopolítica y gobierno del territorio en España* de Joan Romero (2010) y *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y políticas en el espacio europeo* de Joaquín Farinós y Joan Romero, eds. (2007). Y sobre América latina las obras citadas *Las ciudades y la cuestión social* de Alicia Ziccardi (2009) y las obras que se refieren a América latina citadas en la nota 1.

26 . La obra de referencia en la temática de Medio Ambiente, Movilidad e Infraestructuras es *Infraestructuras y Medio Ambiente* de Manuel Herce, ed. Con la colaboración de Miguel

Mayorga y otros, 2 vols., Ed.UOC (2010). Específicamente sobre Movilidad ver *Sobre la Movilidad,* de Manuel Herce (2009). Ver también *Gouverner la ville mobile* de Philippe Estèbe (2008) y *Une approche laïque de la mobilité* de Jean Pierre Orfeil (2008) y los trabajos del Institut de la Ville en Mouvement (IVM) de Paris y las obras ya citadas de François Ascher, presidente del comité científico del IVM.

27. Los trabajos sobre segregación social urbana son muy numerosos. Sobre América latina ver las obras citadas de Luis Felipe Cabrales y de Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes en la nota 8. En América latina donde han proliferado los barrios cerrados (incluso calles en zonas centrales de la ciudad compacta), los countries, las urbanizaciones aisladas, etc es también donde ha surgido lógicamente una reacción crítica mucho más que en Europa. Es digno de destacarse la iniciativa de un colectivo joven, Giros, de la ciudad de Rosario, que citamos en el texto y que demuestra que las iniciativas ciudadanas pueden promover cambios significativos. En España así fue a mediados de los 70 y principios de los 80: las demandas populares fueron en gran parte recogidas por los primeros Ayuntamientos democráticos. Pero luego las dinámicas especulativas tendieron a imponerse, especialmente a partir de los 90. Sobre el caso español ver las ponencias presentadas en el Coloquio Urbanisme, Democratie et Marché: le cas espagnol 1970-2010 celebrado en Paris (marzo 2010) con la participación de numerosos expertos e investigadores españoles y franceses (publicación en 2112 por parte de PUR-Presses Universitaires de Rennes).

28 Las referencias bibliográficas relativas al espacio público tratan obviamente del paisaje urbano. Ver las notas iniciales y especialmente la nota 19 de carácter general y la 5 sobre el caso catalán, donde se da la referencia de "Urbanalización". Añadimos la obra más reciente de Sharon Zukin que no se cita anteriormente: Zukin, Sharon (2010) *Naked City. The death and life of authentic urban places*. Oxford University Press, New York.

29. El "**derecho a la ciudad**" ha dado lugar a diversas publicaciones en la última década pues se ha convertido en un concepto integrador de la crítica y de las alternativas urbanas. La importancia del "derecho a la ciudad" reside en dos puntos: Plantea una crítica radical y global a los modelos de desarrollo urbano dominantes y concibe las diversas demandas y aspiraciones sociales como un todo. Citamos algunas de estas publicaciones que completan las que se citan en la nota 4.
Un texto de referencia obligada es el artículo de Harvey, David que ha sido objeto de varias publicaciones: *El derecho a la ciudad,* New Left Review, en castellano e inglés (2008).

Sugranyes, Ana y Mathivet, Charlotte (eds.): *Cities for all: Proposals and Experiences towards the Right of the City*, HIC-Habitat International Coalition, (2010)
Habitat International Coalition-América Latina ha desarrollado el concepto por medio de un trabajo de consulta popular y a expertos, lo cual se ha sintetizado en *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (2010).
La Secretaria de Derechos Humanos, Gobierno de Argentina ha publicado *El Derecho a la ciudad* (2011), que ofrece una perspectiva transversal mediante las propuestas de distintas áreas de gobierno para hacer efectivo este derecho.
Patrocinado por la UNESCO y Habitat-NN.UU. crearon un grupo de trabajo para promover las iniciativas relacionadas con los objetivos del Milenio. Uno de sus resultados ha sido iniciar la elaboración del "derecho a la ciudad" vinculado a las prácticas de las ciudades. Ver *Urban Policies and the Rght to the City,* Jouve, Bernard, ed. (2009).
De J.Borja los textos más recientes que hacen referencia al derecho a la ciudad son *Democracy in Search of the Future of City (2010)* en el ya citado libro colectivo Cities for all promovido por HIC, y *Espacio público y derecho a la ciudad,* Viento Sur 116 y una versión más extensa en el libro colectivo *Derecho a la ciudad* promovido por DESC (Derechos económicos, sociales y culturales) y Institut de Drets Humans de Catalunya (2011).
Ver el texto de Horacio Capel sobre *Urbanización generalizada, Derecho a la ciudad y Derecho para la Ciudad, Scripta Nova*, Vol. XV, nº 353, 2011

30. Una de las propuestas para el "**Gran Paris**" que el Presidente había encargado a 10 equipos considerados de alto nivel, la que pivotaba en el estudio de Roland Castro (el autor formaba parte de este equipo) tenía como lema: Un gran proyecto para reducir las desigualdades sociales. Una declaración sobre un tema clave para interpretar las sociedades urbanas. La crítica que hemos expuesto se refiere más a Europa y Estados Unidos que a América latina, aunque en este caso el peso de la pobreza masiva y absoluta a veces dificulta un análisis clasista de la sociedad que de todas formas está más presente que en los países más desarrollados.. Ver el libro reciente que reúne los principales textos de Alicia Ziccardi sobre *La cuestión social,* OLACCI-Quito, (2009) analiza acertadamente las políticas sociales locales a partir del concepto de desigualdad.
Un planteamiento teórico muy interesante y referido al mundo más desarrollado es el libro de David Harvey: *Le capitalisme contre le droit à la ville* (Paris 2011), en especial su último trabajo *Crises, urbanisation et luttes anticapitalistas pour la ville.*
Sobre el uso del concepto de clase social veáse *El futuro de la clase en la historia* de Geoff Eley y Keith Nield (Universidad de Michigan 2007, versión española UPV 2010).

31. Sobre los proyectos urbanos. El autor, a partir del caso de **Barcelona**, ha criticado el uso y abuso de los proyectos urbanos que reducen el urbanismo a la arquitectura y que en muchos casos han servido para legitimar operaciones especulativas y excluyentes. Ver: *Urbanismo del siglo XXI: las grandes ciudades españolas,* con Muxí, Zaida, Herce, Manuel, Montaner, Josep Mª y otros (2003), *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona* (2010) y *Barcelona y su relación con otras ciudades,* Homenaje a Fernando de Terán, Ciudad y Territorio (2011). Ver la excelente síntesis de Capel, Horacio: *El modelo Barcelona un examen crítico* (2005*)* y las referencias de otros textos y autores en la nota 8.

32. La información y los análisis económico-urbanos de esta parte se basan principalmente en los trabajos de **Naredo, José Manuel y del equipo Observatorio Metropolitano de Madrid**. De Naredo destacamos especialmente *Reflexiones sobre la Crisis*, en Luces en el laberinto (2009), *Raíces económicas del deterioro económico y social. Más allá de los dogmas (2010) y El modelo inmobiliario español (2011).* Del Observatorio Metropolitano *¿Madrid de todos? Globalización, territorio, desigualdad (2007), Fin de ciclo: financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010),* de López, Isidro y Rodríguez, Enmanuel (2010) y *La crisis que viene (2011).*
Sobre América latina es de obligada consulta el Informe de Cepal *La hora de la igualdad (2010*) y el documento elaborado por Michael Cohen, director de Relaciones Internacionales y del Observatorio latinoamericano de la New School: *The City in the global crisis* (2001). Sobre la cuestión específica de la vivienda y su relación con la ciudad en América latina ver: *Los con techo* (2006), de Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana, eds., Sur, Chile.

33. Observatorio Metropolitano: *Fin de ciclo.* Op.cit. Y una anécdota. Henry Ford cuando inició la producción masiva de un auto de vocación "popular" asumió que solo tendría éxito si los obreros que lo fabricaban podían comprarlo, es decir contribuyó a promover de facto un aumento de los salarios industriales. En España se produjeron durante la década milagrosa (1996-2006) más vivienda que en Francia, Alemania y el Reino Unido juntos. Era imposible que hubiera una demanda solvente para todos. O quedaban vacíos o los compradores tenían muchas posibilidades de resultar insolventes.

34. Sobre los clásicos de la Economía política y en especial Adam Smith ve la obra reciente de David Casassas**:** La ciudad en llamas. *La vigencia del republicanismo comercial de Adam Smith,*

tesis doctoral presentada y publicada recientemente (2010). El autor expone como los fundadores de la "economía clásica" (Adam Smith, David Ricardo) en la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX son partidarios de la intervención del Estado para regular los mercados y de la propiedad pública de aquellos bienes o actividades que están vinculados a necesidades comunes de la sociedad. Por ello se oponen a las rentas del suelo. Un siglo más tarde León Walras, el teorizador del "equilibrio general" en una economía de mercado y que comparte valores morales muy similares preconiza no solo la propiedad pública del suelo también la nacionalización del sistema bancario. El pensamiento clásico y neoclásico, defensor a ultranza del mercado no tiene mucho que ver con el neoliberalismo ideológico actual y el capitalismo especulativo. Los autores citados se pueden considerar defensores de un "liberalismo igualitario". Ver además de la obra citada dos textos de referencia que Casassas cita: Milgate, M y Stimson, S.C.*: Ricardian Politics* (1991) y Viner, J: *Guide to John Rae's "Life of Adam Smith"* (1965).

35. Montiel, Antonio: *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano* en El modelo inmobiliario español (2011), op. cit.

36. La tendencia de los medios es presentar los aspectos violentos, miserables y morbosos de la ciudad. Unas semanas antes de la Conferencia Habitat 1996, Estambul, dicté una conferencia en el Centre International Pierre Mendes France que dirigía Michel Rocard. Entre las asistentes estaba la directora-administradora general de Le Monde, Dominique Alduy. Al comentario anterior añadí que sería conveniente que los medios también expusieran las ventajas y las potencialidades de la vida urbana pues la mayoría de la población mundial tiende a ir a vivir de las ciudades y enfatizar los problemas genera una impresión falsa y refuerza el fatalismo de los excluidos. Respuesta de Alduy: es inútil, a los periodistas y especialmente a los que ponen los titulares les gusta dramatizar la realidad, seguro que destacaran la criminalidad, los niños abandonados, las familias sin casa o la extrema pobreza.

37. **Las Normas de Civismo de Barcelona** utilizan exactamente este tipo de lenguaje. Literalmente en su exposición inicial (luego no publicada en el Boletín oficial) declaran que el bien jurídico que se quiere proteger es "que los ciudadanos no vean aquello que puede resultarles desagradable". El autor hizo una crítica de estas Normas en La Revista Catalana de de Seguretat Pública nº 16: Pors urbanas i demandes de seguretat: la represió preventiva (2006) publicada en castellano por Sin Permiso.

38. Curbet, Jaume: *El rey desnudo: la gobernabilidad de la seguridad ciudadana* (2009) y *Un mundo inseguro (*2011) que incluyen una extensa bibliografía. El autor, que falleció en mayo 2011, era director del Programa de Seguridad Ciudadana del Área de Gestión de la Ciudad y Urbanismo de la Universitat Oberta de Catalunya. Ver también la colección de La Revista Catalana de Seguretat Pública, en especial el nº 16 (2006) coordinado por Curbet y que incluye el texto de Borja citada en la nota anterior.

La literatura sobre Ciudad y violencia es considerable. Un texto que ya es un clásico se titula precisamente *Ville et violence* de Body-Gendrot, Sophie (1993). Un autor relativamente reciente y muy estimulante es Wacquant, Loïc: *Punir les pauvres* (2004) y *Parias urbanos: Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio* (2001). Y Mike Davis: *Control urbano. La Ecología del miedo (2001 en castellano).* Una síntesis interesante es la obra de Bauman, Zigmunt: *Confianza y temor en la ciudad: vivir con extranjeros* (2006).

Recomendamos tres textos originales de reconocidos expertos: Fernando Carrión, Lucía Dammert y Galdon Clavell pendientes de publicación en el libro colectivo promovido por el Forum de las Culturas, Díalogos sobre Ciudades (2012). Galdón, G. autora también de *La ciudad asustada. Seguridad, miedo y exclusión más allá de la forma urbana'* (2010), publicado en Café de las Ciudades y Carajillo nº 6. y de Dammert, L. ver su contribución al libro *Ciudades para convivir,* op.cit en esta nota. F.Carrión ha publicado recientemente *Ciudad, memoria y proyecto* (2010), Quito, en gran parte dedicado a los temas de espacio público y violencia.

Ver también Bannister, J., Fyfe, N. y Kearns, A. (2006): *Respectable or Respectful? (In)civility and the City,* Urban Studies, 43. Low, S. y Smith, N. (eds.) (2006) *The Politics of Public Space.* New York: Routledge.

Sobre América Latina *El sentimiento de inseguridad* (2009)*,* Kessler, Gabriel, Siglo XXI.

Un texto ya clásico sobre los muros en la ciudad para excluir a los pobres es *Ciudad de Muros,* (2000-2007), de Caldeira, Teresa. Sobre la violencia de género: *Ciudades para convivir: sin violencia hacia las mujeres:* Falú, Ana y Segovia, Olga, eds. (2007), Ediciones SUR, Chile.

39. La "**comunidad científica**" se refiere a un universo endógeno, compuesto por una cúpula de autoridades académicas cuyo poder les atribuye sabiduría o "ciencia infusa" y un extenso universo de colaboradores habituales de revistas con label de científicas que se citan entre ellos y respetan religiosamente las cláusulas reproductivas y la frigidez intelectual. La cúpula de esta "comunidad" es opaca y arbitraria, está compuesta por personalidades con poder académico o que en algún momento alcanzaron autoridad en su disciplina, un poder que ejercen mediante control de doctorados y publicaciones, agencias de calidad, admisión o exclusión de corrientes

intelectuales, etc. Es un universo que posee sus ritos y sus reglas que se que generan una práctica de conocimiento redundante que paraliza la innovación. Esta comunidad, mitad tribu mitad secta, es un corpus profundamente conservador.

40. Llobet, Jordi: *Adéu a la Universitat* (2011) cita a Lindsay Waters (director de la editorial de la Universidad de Harvard) el cual añade que "la clave es de reducir el papel de la individualidad a la nulidad". Llobet cita también a Edward Said: **"**actualmente muy pocos académicos pueden ser considerados como intelectuales". El libro de Llobet es una requisitoria tan erudita como brillante contra la comercialización y burocratización de la Universidad y en defensa de las Humanidades. Ver también Nussbaum, Martha C. *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las Humanidades* (2010). Lagasnerie, Geoffroy de: *Logique de la création* (2011) y la obra de denuncia del pseudocientificismo de Sokal, Alan: *Más allá de las imposturas intelectuales* (2009). También *La sociedad de la ignorancia* de Mayos, Gonçal i Brey, Antoni (eds), en especial la contribución de Marina Subirats, *La sociedad del conocimiento y las dificultades de su producción,* Barcelona (2011). Para los estudiantes e investigadores en ciencias sociales se recomiendan especialmente dos textos de hace exactamente medio siglo: *La imaginación sociológica* (1961, original inglés 1959) de Wright Mills, C. y un breve texto del economista Baran, Paul. A, *La responsabilidad del intelectual* (1961, Monthly Review y en castellano con otros textos en Excedente económico e irracionalidad capitalista, Pasado y Presente, 1968).

41. J. Borja: *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona* (2010), libro publicado por la Universitat Oberta de Catalunya en castellano y por Edicions 62 en catalán. El Epílogo propone un conjunto de iniciativas como respuesta a la relación perversa que se ha creado entre el capitalismo financiero global y la urbanización local. Así mismo el autor propone una línea de acción al final del artículo sobre *El postcomunismo* publicado en el Viejo Topo (febrero 2011).
En este texto se proponen 7 ejes para la acción de la izquierda actual, sin pretender ni mucho menos que éstos sean los únicos: 1) Moralizar la economía. Contra la corrupción y la especulación sanciones ejemplares. Salarios mínimos y máximos. Renta básica y limitar la precariedad en el trabajo. Regulación de las transacciones financieras y reforzar la Banca pública. 2) Publificación del suelo urbanizable y urbano (o conseguir los mismos resultados mediante la fiscalidad y el planeamiento). Urbanismo de ciudad compacta y policéntrica. Prioridad a la vivienda social y protegida y priorizar la oferta de alquiler. Infraestructuras vinculadas a la sostenibilidad del territorio y a la integración ciudadana. 3) Considerar bienes

públicos o sociales y servicios universales el agua, la energía, la tierra, el aire así como la sanidad, la educación, la movilidad y los medios de comunicación. 4) Laicismo estricto en las instituciones públicas y en los servicios universales. Trato por igual a todas las confesiones religiosas consideradas como entidades culturales de naturaleza privada. 5) Substituir la ideología del miedo y las respuestas ultrasecuritarias por una concepción integral de la seguridad, las políticas preventivas e integradoras y aplicación de sanciones ejemplares a los creadores de inseguridad económica, ambiental o mediática. 6) Inmigración. Acceso a la ciudadanía por residencia. Igualdad de derechos de todos los que residen en el mismo territorio, incluidos todos los derechos políticos. Acción positiva hacia los colectivos de origen inmigrante. 7) Reforma política que simplifique la confusión institucional actual. Reconocimiento de la legitimidad del conflicto social y substituir la "participación" definida por cada institución por la multiplicación de escenarios de negociación de los conflictos.

Anexo XV La urbanización contra la democracia[*]

URBANIZACIÓN Y DEMOCRACIA, UNA DIALÉCTICA INACABADA

1. Urbanización un fenómeno global, una realidad local y una confusión mediática.

En el año 2008 la población urbana hará su paso del "ecuador", representará más de la mitad de la población mundial. Por lo menos así lo proclaman las estadísticas mundiales y lo difunden los grandes medios de comunicación. Un fenómeno global, sí, pero también una confusión total.

Reflexión uno[169]: La información estadística depende de la organización administrativa, y ésta es muy diferente según los países, incluso entre regiones de un mismo país. Es imposible sacar conclusiones generales. En unos casos, si el municipio o entidad de base es muy extenso, se contabiliza una población dispersa que podría considerarse rural. Y en otros, más frecuentes actualmente, no se contabiliza población que vive en regiones urbanizadas que han seguido pautas difusas de ocupación del territorio.

Reflexión dos (consecuencia de lo anterior): La distinción entre población urbana y rural no es hoy la más significativa. La población llamada urbana puede ser población que vive en ciudades en condiciones formales (lo cual incluye se visibilidad estadística) o puede ser población suburbana que vive en periferias que en unos casos se contabilizan como rurales (punto anterior), en otros casos como urbana (pero no lo es en las mismas condiciones que la "ciudadana") y otros no se contabiliza. La población rural puede estar inserta en regiones urbanas y por sus condiciones de vida y sus comportamientos sociales puede considerarse incluso más urbana que poblaciones suburbanas más o menos marginales.

Reflexión tres: La distinción importante, si queremos utilizar estadísticas globales, es a nuestro parecer entre población urbano-ciudadana y población suburbana, que a su vez puede ser integrada a la vida ciudadana o informal (marginal, excluida, no reconocida). Si las sumamos la población urbana resultante seguramente

---

[*] Texto de la ponencia presentada en el Mediterranean Population Forum sobre Demographic Transitions, Inequalities and Development, celebrado en Barcelona en diciembre 2007. El texto fue revisado en el año 2008 y publicado en el 2009. Editado en castellano el Instituto de Estudios del Mediterráneo y Editorial Icària. En el texto encontrarán algunas repeticiones, especialmente al referirse a la revolución urbana y a los derechos ciudadanos. Hemos decidido mantenerlas para no afectar a la coherencia del documento y para exponer como ha ido evolucionando la conceptualización de este temática por parte del autor a través de la última década.

[169] Estas reflexiones iniciales se apoyan en dos obras del autor: Local y Global (en colaboración con Manuel Castells, reeditado por Taurus, edición de bolsillo en 2005) y La ciudad conquistada (Alianza Editorial, 2004).

alcanzará los dos tercios de la población mundial (especialmente si tenemos en cuenta la urbanización acelerada de la China y la India). Y si consideramos únicamente la población "ciudadana" formal en este caso no superaremos un tercio, siendo el otro tercio "suburbano".

Reflexión cuatro: Es de muy poca utilidad analítica presentar unas cifras relativas a un fenómeno global que solo se puede entender localmente. La urbanización, si lo prefieren, es una oportunidad global pero que se concreta de formas muy diversas como desafío local. Es una oportunidad de progreso pero que requiere diagnósticos y respuestas muy distintas según los territorios.

Reflexión cinco: ¿Para qué sirve presentar pues un panorama de la urbanización a escala global? Tiene efecto mediático y, suponemos, que los organismos internacionales que elaboran estos diagnósticos esperan así que se tome conciencia de los grandes retos a los que se debe enfrentarse el mundo urbanizado: concentración de pobreza, insostenibilidad ambiental, amenaza de catástrofe, poblaciones sin techo, etc.

Reflexión seis: Los informes mundiales y su repercusión mediática acostumbran a enfatizar las dimensiones negativas de la urbanización. Y en la medida que les respuestas políticas solo pueden ser locales o nacionales no pueden proponer soluciones o respuestas concretas. Cabe preguntarse si la visión catastrófica de los procesos de urbanización contribuye a promover reacciones positivas de las instituciones públicas y de los actores sociales y económicos.

Reflexión siete: Los grandes medios de comunicación tienden a focalizar la atención pública en la concentración de la población en grandes ciudades, las ciudades o aglomeraciones millonarias, en algunos casos de más de 10, incluso de 20 millones de habitantes. Ciudades que se presentan como anti-humanas, "Hell is the City" titulaba hace unos años The Economist. Ciudades pavorosas para el ojo humano que no alcanza a concebirlas, "La ville sans limite" anunciaba el Courier Internacional hace unos meses. Más recientemente el magazine de La Vanguardia añadía una dosis mayor de catastrofismo, con grandes letras calificaba las grandes urbes de "Ciudades insaciables". Hace unos años encontré otra titular sorprendente el El País: "Ciudades asesinas". ¿Corresponde a la realidad esta visión? ¿Son los calificativos más adecuados para caracterizar a las grandes ciudades?

Reflexión ocho: Hay dos argumentos poderosos para cuestionar esta cualificación negativa. Las migraciones hacia las ciudades y hacia las grandes ciudades son una constante de la historia, se han acentuado a lo largo del siglo XX y el conocimiento empírico nos dice que a pesar de toda la mayoría de las poblaciones urbanas inmigrantes mejoran sus condiciones de vida en la ciudad. ¿Es imaginable que "¿tantos se han equivocado tantas veces emigrando a la ciudad?" (parafraseando a Lincoln que decía que uno se puede equivocar muchas veces, algunos se pueden equivocar algunas veces pero muchos no se pueden equivocar muchas veces). El otro argumento procede de la mayoría de expertos: en la ciudad no solo se obtienen unos recursos y unos servicios superiores a los de las regiones rurales de origen, sino que también existen unos potenciales de desarrollo más poderosos debido a la diversidad de habilidades y de medios, a las posibilidades de aprendizajes y de "inventar" actividades y a las redes de cooperación y de movilización social que pueden

articularse. “La ciudad no es el problema, es la solución” es la sintética y rotunda fórmula de Jaime Lerner (el que fue Prefeito de Curitiba y presidente de la Unión Internacional de Arquitectos).

Reflexión nueve: Con independencia de las buenas intenciones que puede haber en esta forma de presentar las realidades urbanas, enfatizando sus dimensiones negativas, nos parece que presenta dos graves inconvenientes. En primer lugar puede convertirse en una denuncia “tribunicia”, se señalan los males, se exigen soluciones radicales, pero el carácter genérico de la denuncia resulta inoperante. Y puede incluso resultar desmoralizante para las poblaciones urbanas. En segundo lugar la visión unilateral en crítica negativa puede derivar en políticas antiurbanas que en vez de resolver los problemas los agravarán.

Reflexión diez. Como argumenta el profesor George Martine, autor del Informe sobre El estado de la población mundial (UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2007) el problema no es la urbanización, menos aun su rapidez. En forma provocadora y estimulante Martine nos dice: el problema es que la urbanización es demasiado lenta. O, si me permiten lo formularía de otra manera menos expresiva pero que nos permite desarrollar la misma idea. La urbanización no genera ciudad para una parte importante de la población, ni confiere automáticamente el estatuto de ciudadano[170].

2. Revolución urbana: entre la frustración y la esperanza[171]

Las revoluciones, sean políticas, sociales, económicas, científicas, culturales o tecnológicas generan procesos (o por lo menos expectativas) que para simplificar podemos calificar de “democráticos” o socializadores del progreso. En el caso de la revolución urbana de nuestra época, ampliamente descrita, se enfatiza la mayor autonomía de los individuos, la diversidad de ofertas (de empleo, formación, ocio, cultura, etc.) que se encuentran en los extensos espacios urbano-regionales, las nuevas posibilidades de participación en las políticas públicas de las instituciones de proximidad y a partir de la socialización de las nuevas tecnologías, las mayores posibilidades de elegir residencia, actividad o tipo de movilidad, etc.

Sin embargo, nunca la segregación social en el espacio había sido tan grande, crecen las desigualdades de ingresos y de acceso real a las ofertas urbanas entre la población, colectivos vulnerables o más débiles pueden vivir en la marginación de guetos o periferias (ancianos, niños, inmigrantes, etc.), los tiempos sumados de trabajo y transporte aumentan, la autonomía individual puede derivar en soledad e

170 Además del Informe sobre El Estado de la población mundial. Liberar el potencial del crecimiento urbano, UNFPA, 2007, debe citarse el último informe UN-Habitat, State of the World’s, CIties 2006-7, que añade al diagnóstico crítico ejemplos de “buenas prácticas” y propuestas reformadoras. Lo mismo puede apreciarse en el último Informe del The Worldwatch Institut, La situación del mundo, Nuestro futuro urbano (2007). Una visión muy documentada y crítica se encuentra en la obra de Mike Davis Planet of Slums (Verso, New York-London, 2006).

171 Ver Jordi Borja, Revolución y contrarrevolución en la ciudad global, Revista Eure nº 100, Santiago de Chile, 2007

insolidaridad, la incertidumbre sobre el futuro genera ansiedad, se pierden o debilitan identidades y referencias, hay crisis de representación política y opacidad de las instituciones que actúan en el territorio etc. Es decir las esperanzas generadas por la revolución urbana se frustran y el malestar urbano es una dimensión contradictoria de la vida urbana actual.

Estos efectos perversos de la revolución urbana no son una fatalidad sino que resultan de un conjunto de mecanismos económicos, de comportamientos sociales y de políticas públicas como son: el carácter sobredeterminante de la renta urbana en la definición de usos del territorio y los precios especulativos del suelo urbano o urbanizable, la mercantilización del suelo y de la vivienda en un mercado formal excluyente mientras que el 50% de la población urbana-suburbana produce su vivienda al margen de este mercado y del Estado, las alianzas "impías" entre promotores y autoridades locales, el afán de distinción y de separación de importantes sectores medios y altos, los miedos múltiples y acumulativos que actúan sobre una población de cohesión débil, la fragmentación de los territorios urbanos extensos y difusos, la homogeneización de pautas culturales en los que la "imitación global" estandardiza los modelos de vida urbana propios de las clases medias y se convierte en obstáculo a la integración local, las reacciones localistas/identitarias que se utilizan como instrumentos de exclusión y agresión hacia los recién urbanizados. etc. Todo lo cual configura que vivimos no solo tiempos de revolución, también son tiempos de contrarrevolución, urbanas obviamente.

Tanto en los países más desarrollados como en lo países emergentes la contrarrevolución urbana se manifiesta hoy en la dimensión territorial, social y política.
La "explosión de las ciudades" es la expresión territorial de los efectos combinados de la globalización económica y cultural debido sobre todo a la integración de los mercados financieros y de la nueva sociedad informacional generada por la revolución las tecnologías de información y comunicación[172].
El resultado ha sido la obsolescencia de gran parte del capital fijo urbano resultante de un largo proceso histórico, la crisis de las actividades tradicionales, el carácter efímero o precario de las inversiones vinculadas a nuevas actividades, la aceleración de las migraciones y las formas de desarrollo urbano discontinuas, fragmentadas y segregadoras. Los gobiernos territoriales resultan relativamente impotentes para regular las nuevas dinámicas, puesto que ni sus competencias, ni sus recursos ni sus ámbitos territoriales les permiten ejercer efectivamente sus funciones tradicionales de "reproducción social" (vivienda, servicios urbanos y personales básicos). Y menos aún las funciones de "producción social" (infraestructuras para la producción y el intercambio) que es competencia de los Estados pero que ejercen a distancia y a destiempo, a partir de intervenciones sectoriales y con sometimiento estricto a las leyes del mercado.

---

172 Catálogo de la Exposición The explosion of the City, dirigida por Nuno Portas, Antonio Font y Francesco Indovina, celebrada en Lisboa, Barcelona y Venecia (2004). Sobre la nueva ciudad postmetropolitana ver la obra ya clásica de François Ascher, La Metapolis (Odile Jacob, Paris 1995) y Los nuevos principios del urbanismo (Alianza Editorial, 2003). De Manuel Castells ver especialmente La ciudad cambiante en la era de la Información, tercera parte del libro antológico editado por Ida Susser (La sociología urbana de Manuel Castells, Alianza Editorial 2001). Y de Giandomenico Amándola, La ciudad postmoderna (Celeste Ediciones, Madrid 2000).

Territorialmente se produce un efecto de escala. Aumentan las distancias físicas entre poblaciones y actividades fragmentadas. Socialmente la segregación permite visualizar una desigualdad social creciente, mayor que en el pasado.

Políticamente se produce una crisis de gobernabilidad en estos territorios cuyas autoridades sufren a la vez un déficit de representación y un déficit funcional.

La incertidumbre respecto a las políticas públicas, el malestar por las desiguales y precarias condiciones de vida y la inseguridad por la difícil convivencia entre colectivos sociales con pautas distintas y en competencia genera una conflictividad difusa o latente.

Las contradicciones urbanas crean tanto las condiciones para la rebelión social como para la emergencia de un "fascismo urbano" que imponga un orden represivo como argumenta Saskia Sassen[173] . La autora de "la ciudad global" advierte que en muchas ciudades la rebelión social, que tenderá a expresarse en las periferias marginadas, tendrá como probable respuesta un "autoritarismo" que acentuará la exclusión de las poblaciones pobres, inmigradas y minorías diversas. La otra cara posible y deseable se puede dar en las ciudades o territorios metropolitanos relativamente integrados. En ellas el conflicto se simetriza, se constituyen poderes locales fuertes y las demandas sociales pueden agregarse y llegar a generar una sociedad política que exprese valores y reivindicaciones de ciudadanía. El urbanismo no garantiza la integración ciudadana plena, que depende también del empleo, el acceso a la educación y la cultura, el reconocimiento de derechos iguales para todos los habitantes, etc. Pero el urbanismo sí que crea condiciones que facilitan considerablemente la integración ciudadana, o al contrario son factores de marginación.

3. El urbanismo como estrategia de hacer ciudad

Las dinámicas territoriales generadoras de la dispersión y la fragmentación de las regiones urbanizadas no son únicamente producto de la lógica del mercado y de la iniciativa privada. Las políticas públicas por omisión y en muchos casos por acción contribuyen a ello. El ejemplo de los programas públicos de vivienda considerados más exitosos en América Latina, México y Chile, han creado extensas periferias urbanas, verdaderos guetos de poblaciones de ingresos bajos o medio bajos, en zonas aisladas, sin continuidad con la ciudad compacta. El suelo vacante en la ciudad formal permitiría construir el mismo número de viviendas al interior de este tejido equipado. Pero se busca suelo de bajo precio y se opta por evitar que poblaciones de niveles sociales distintos no se mezclen[174].

---

[173] Saskia Sassen utiliza este término para referirse a los comportamientos de agentes públicos y colectivos civiles que imponen la exclusión mediante formas violentas y anuncia rebeliones sociales de los excluidos. Ver "I senza potere protagonisti del futuro" (en la obra colectivaAtlante di un'altra economia, Manifestolibri, 2005).

[174] Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social. Editores Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, Ediciones Sur, Santiago de Chile 2006.

Otras políticas son posibles. Políticas de suelo que regulen el precio básico del mismo (o recuperen las plusvalías urbanas), programas de viviendas vinculados a la oferta de suelo urbano equipado, exigencia que los nuevos desarrollos concertados con el sector público estén conectados con la ciudad compacta e incorporen tipologías de vivienda distintas.

El urbanismo no puede por si mismo transformar la sociedad y resolver las desigualdades existentes pero si que históricamente se ha vinculado a programas de reforma social y los programas urbanísticos pueden ser un medio de redistribución social mediante distintas formas de "salario indirecto": equipamientos colectivos, espacio público, transporte subvencionado, comedores escolares, mercados populares, centros de información, etc.

La consecución de la mixtura social en cada zona urbana requiere una decisión política y un marco legal que se traduzca luego en el planeamiento público y en los proyectos de desarrollo urbano. Aunque este objetivo informa algunas políticas públicas en Europa (con una eficacia bastante limitada) en el resto del mundo no es así. Tanto en los países más desarrollados como en los emergentes los agentes privados y también los públicos apuestan por la "reproducción ampliada" de la segregación social[175] .

Existen dinámicas de sentido contrario que encuentran también su expresión en el urbanismo actual. No tanto en el "new urbanism" que crea sucedáneos de "ciudad europea compacta" sino en el urbanismo "ciudadano" presente en grados diversos en las políticas de bastantes ciudades europeas y americanas. Es el urbanismo del "espacio público" y de la ciudad densa, de construcción de centralidades[176], de mixtura social y funcional. La ciudad de Barcelona ha sido considerada casi como emblema o portavoz de este urbanismo, lo cual es excesivo, puesto que este modelo ha orientado muchas de las políticas públicas urbanas de la ciudad europea. En la realidad es frecuente que ambas tendencias se mezclen y confronten en la misma ciudad. Los dos "modelos", el disperso y segregador y el compacto e inclusivo, actúan casi siempre a la vez, o más exactamente, ayudan a interpretar ambos las políticas urbanas y el desarrollo contradictorio de la ciudad[177] .

La arquitectura banalizada y estandarizada caracteriza al urbanismo "globalizado", lo mismo que el uso y el abuso de las arquitecturas ostentosas y "no reproducibles" para marcar simbólicamente las zonas de excelencia. El urbanismo "ciudadano" apuesta por el perfil identitario de lo urbano, atendiendo a la morfología del lugar, a la calidad del entorno y a la integración de los elementos arquitectónicos excepcionales o emblemáticos. Ambas tendencias pueden encontrarse en el mismo período y en las mismas ciudades pero conviene conocer que fuerzas y que actores empujan cada una y cual tiende a imponer su lógica. Incluso, como analiza Harvey, el "buen urbanismo ciudadano" puede ser la antesala de "gentrificación" de la ciudad compacta. Sin embargo no parece razonable renunciar a este buen

[175] Ver la ley francesa de Solidaridad y Renovación Urbana de 1999.

[177] Sobre el "modelo Barcelona" se ha escrito mucho. Ver el planteamiento en Oriol Bohigas, La Reconstrucció de Barcelona (Edicions 62, 1985). Y un balance en Horacio Capel, El modelo Barcelona, un examen críticos (Ediciones del Serbal, 2005). Y sobre las experiencias europeas de "hace ciudad" a partir del Espacio público el Catálogo de la Exposición "La reconquista de Europa", dirigido por García Espuche, A. y Navas, T. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1999.

urbanismo, más bien se trata de integrar en el mismo mecanismos preventivos o correctivos de las dinámicas excluyentes[178] .

La transferencia de estos modelos europeos-desarrollados a las grandes ciudades emergentes de países en vías de desarrollo puede ser nefasto, puesto que en muchos casos supone un despilfarro público y un aprovechamiento privado que acentúa las desigualdades en el territorio. Se usa el urbanismo de la ciudad compacta para fabricar enclaves, en la misma o en la periferia, que reproduzcan el "ambiente urbano" para uso de clases medio-altas. Y el discurso regional-metropolitano para justificar el desarrollo de extensas periferias donde se impone la segregación y domina la pobreza (ver Planet of slums de Mark Davis citado anteriormente).

Ahora, ya entrado el nuevo siglo nos parece que debemos sustituir de entrada en el lenguaje, la adaptación-sumisión a la globalización por la resistencia y las formas alternativas a los impactos negativos de la misma. Los instrumentos heredados pueden servir: estrategias y consensos, planes y proyectos, iniciativas públicas y cooperación privada, descentralización y participación ciudadana. Pero se trata de leerlos y utilizarlos a partir de objetivos integradores y sostenibles, de la reelaboración de los derechos ciudadanos y del derecho a la ciudad y de la construcción de un nuevo consenso ciudadano democrático, que no se genera sin asumir conflictos con las dinámicas disgregadoras actuantes y los actores que las promueven.
En resumen, la ciudad democrática es una conquista permanente, un campo abierto de confrontación de valores e intereses, un desafío a la innovación política, a la imaginación urbanística y a la movilización cívica.

4. De la gobernabilidad a los derechos ciudadanos[179]

El discurso de la gobernabilidad (o gobernanza, términos que a veces se distinguen y otras se confunden) es sospechoso. Se exporta un discurso occidental destinado a demostrar las buenas intenciones democráticas de los países dominadores mediante un modelo conceptual supuestamente universal y suficientemente confuso como para que parezca adaptable a todas las formas posibles. La gobernabilidad omite habitualmente la cuestión fundamental: los derechos de los ciudadanos para que "sean y se desarrollen realmente libres e iguales" según los viejos principios de la Déclaration des droits de l'homme de 1789. Los derechos reconocidos son la condición previa para la existencia de instituciones representativas legitimadas y obligadas a promover políticas públicas que permitan ejercer estos derechos.

---

[178] Harvey, D. y Smith, N.: Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura. Introducción de Borja, J. Editado por el MACBA y Universitat Autònoma de Barcelona, 2005. Sobre la arquitectura ostentosa ver Baudrillard, J. y Nouvel, J.: Les objets singuliers, architecture et philosophie (Paris, 2000) y la crítica de Silvestri, G., El sublime atardecer, en la revista Punto de Vista (Buenos Aires 2002) .

[179] Ver Borja, J. Documento de trabajo nº 51 Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad, Fundación Alternativas, Madrid 2004 y del mismo autor La ciudad conquistada, op.cit.

El actual momento histórico que para simplificar denominamos “globalización” requiere establecer un marco de derechos ciudadanos universales que sean asumidos por los organismos internacionales y orienten sus políticas. Unos derechos que denominamos “ciudadanos” no solo por ser propios de sociedades predominantemente urbanas o urbanizadas y también para distinguirlos de los derechos humanos, pues la calificación de ciudadanos supone que tienen por vocación su exigibilidad.
En este texto nos referiremos primera a aquellos derechos universales que tienen que ver con población y territorio, y luego expondremos más concretamente lo que se puede entender actualmente por derecho a la ciudad.

Resumimos a continuación algunos derechos universales y las políticas públicas correspondientes que requieren reconocimiento internacional:

a. Los bienes “naturales” y básicos para la vida, como son el Agua, el Aire, la Tierra y la Energía, no pueden ser objeto de apropiación privada y menos aun de ser objeto mercantil que se distribuye según las demandas solventes. Todas las personas deben tener garantizado el acceso a estos bienes. Lo cual supone la socialización del suelo (en especial el urbano y urbanizable); la propiedad pública del agua y su gestión por parte de agencias internacionales responsables ante las instituciones internacionales; la protección de la calidad del aire y lo prohibición del comercio con el supuesto “derecho a contaminar”; y finalmente la socialización o control social sobre todas las empresas productoras y distribuidoras de energía.
b. El derecho a la justicia, a la seguridad y a la paz para todos los pueblos e individuos. Facilitar el acceso universal de personas y comunidades a los tribunales internacionales. Garantizar la existencia de la justicia de proximidad.

c. La protección de los derechos individuales y colectivos. La formalización jurídica de los valores universales podrá permitir que se discrimine lo que son diferencias culturales de comportamientos atentatorios a los derechos humanos de los individuos o comunidades. La globalización y las migraciones correspondientes concentran poblaciones diversas en el mismo territorio. Se deben garantizar los derechos individuales y colectivos de todos los habitantes por igual, tanto los culturales como los políticos, incluido el autogobierno. En ningún caso en nombre de la unidad histórica de un Estado se puede negar la identidad cultural o política de una comunidad. Y tampoco se pueden menoscabar los derechos humanos básicos de los individuos en nombre de su adscripción étnica, religiosa o cultural a una comunidad.

d. Los territorios y colectividades humanas que los habitan tienen derecho al desarrollo, a permanecer en el lugar en el que han nacido o han elegido vivir, donde comparten memoria, familia y cultura, vínculos y proyectos de vida. La comunidad o comunidades que viven en un territorio tienen derecho a la seguridad alimentaria, a la protección de sus recursos propios y al intercambio con todos los otros países.

e. Las personas tienen derecho a definir un proyecto de vida y un lugar de residencia. Los capitales, las mercancías, los servicios y las informaciones se han globalizado. Las personas tienen por lo menos el mismo derecho. Las migraciones se pueden regular. No se pueden impedir. Los países emisores tienen todo el interés en preservar su población, especialmente joven y adulta, pero ésta tiene el derecho a migrar. Los países receptores, que comercian con todo el mundo no pueden cerrarse a las personas que optan por inmigrar. Al contrario deben establecer políticas públicas que les permitan acceder a la ciudadanía real.

f. El reconocimiento de los derechos de las personas debe partir de la imprescindible igualdad político-jurídica de todas las personas que conviven en un mismo territorio, lo cual supone un status que otorgue a todos por igual los mismos derechos políticos, civiles y sociales. La igualdad entre los residentes en un país con independencia de su nacionalidad originaria deben ser reguladas, protegidas y exigidas por parte de los organismos internacionales. En el mundo globalizado la nacionalidad no puede ser un status otorgado por cada Estado. La ciudadanía debe adquirirse por residencia, sin perjuicio de que se conserve un status complementario vinculado a la nacionalidad de origen.

g. La igualdad-hombre mujer es hoy un derecho con valor universal, sean cuales sean las limitaciones, discriminaciones y tratos degradantes que justifican o legalizan religiones, gobiernos o costumbres. Las legislaciones y los organismos internacionales deben velar por el reconocimiento y la protección de estos derechos y por que se apliquen las políticas públicas que hagan efectivos este derecho.

h. El bienestar de las personas y la condición para que ejerza de ciudadano depende en gran parte de su formación, de disponer un empleo o estatuto remunerado y de tener garantizado su estado de salud y asistencia sanitaria. La formación continuada, el salario ciudadano o la renta básica para complementar o suplir las remuneraciones de los empleos precarios o la desocupación y el acceso a los medicamentos por parte de toda la población son derechos básicos que requieren protección internacional. Se trata de materias muy dependientes de los niveles de desarrollo económico y político pero que pueden formar parte de las políticas de cooperación y de las reglamentaciones supraestatales. Y en algunos casos, como el de la industria farmacéutica o las transacciones financieras, requieren la acción política global.

i. La protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-cultural se justifica como objeto de protección por parte de la comunidad internacional por la dificultad de que en el ámbito local o nacional se puedan tomar las medidas necesarias para evitar el uso depredador o la destrucción de bienes de interés para la humanidad presente y futura. Obviamente este protección no puede significar una merma en las condiciones de vida de la población afectada.
j. El derecho a la información es un derecho básico y que condiciona el ejercicio de todos los otros. Este derecho supone entre otros la alfabetización informática, el acceso universal a las tecnologías

de información y comunicación, el programario libre, la posibilidad para las organizaciones sociales de todo tipo de acceder a las informaciones económicas, financieras, políticas, jurídicas y culturales, sean de fuente pública o privada si son de interés general.

El derecho a la ciudad es un concepto antiguo y una exigencia social nueva (11). En los textos constitucionales, y en los foros internacionales a lo largo de todo el siglo XX se ha reconocido el derecho a la vivienda, como un derecho programático (es decir que no se puede exigir legalmente su cumplimiento). En las legislaciones urbanísticas de cada país se han precisado algunas condiciones que completan relativamente este derecho: servicios básicos (agua, alcantarillado, alumbrado, etc.), transportes y accesibilidad, zonas verdes, etc. Pero el derecho a la ciudad como concepto integrador se ha planteado muy recientemente por parte de ONGs internacionales y ha empezado a ser planteado en algunos Foros de Naciones Unidas. A continuación exponemos los principales derechos que se pueden incluir en le derecho a la ciudad.

a. Derecho a la vivienda y al lugar. Los habitantes de la ciudad tienen derecho a ocupar una vivienda suficiente en función de las condiciones de vida considerada dignas en la región. Los habitantes tienen derecho a permanecer en el lugar de residencia elegido, en el lugar de sus relaciones sociales, de su memoria, de sus entornos significantes. Si por razones de fuerza mayor deben ser desplazados tienen derecho a recibir una vivienda asequible en la misma zona.

b. Derecho al espacio público y a la monumentalidad. Todas las zonas de la ciudad deben estar articuladas por un sistema de espacios públicos que den cualidad al entorno y dotadas de elementos de monumentalidad que les den cualidad e identidad diferenciadas. El mantenimiento y reutilización del patrimonio físico y cultural es tan necesario para dotar a la ciudad de un perfil propio como para dar sentido a los espacios de la vida ciudadana.

c. Derecho a la belleza. El lujo del espacio publico y de los equipamientos colectivos no es despilfarro, es justicia. Los programas públicos de vivienda, infraestructuras y servicios deben incorporar la dimensión estética como prueba de calidad urbana y de justicia social.

d. Derecho a la identidad colectiva en la ciudad. La organización interna del espacio urbano debe facilitar la cohesión sociocultural y la vida asociativa de las comunidades (barriales, de grupos de edad, étnicas, etc.).

e. Derecho a la movilidad y accesibilidad. Es un derecho fundamental en las actuales regiones urbanizadas. El urbanismo y la organización de los sistemas de transporte colectivo deben tender a igualar las condiciones de acceso al conjunto del territorio desde cada zona de la ciudad metropolitana. La accesibilidad y la movilidad son indispensables para existir para los otros.

f. Derecho a la centralidad. Todas las áreas de la ciudad metropolitana deben poseer lugares con valor de centralidad y todos los habitantes deberían poder acceder con igual facilidad a los centros urbanos o metropolitanos.

g. Derecho a la visibilidad y al reconocimiento social. Ser visto y reconocido por los otros es una condición de ciudadanía. Los colectivos que sufren alguna discriminación, como los colectivos inmigrantes deben ser objeto de políticas públicas de acción positiva para ejercer su plena condición de ciudadanos. Con frecuencia las políticas y los servicios públicos actúan en sentido contrario.

h. Derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad formal e integradora. Las políticas públicas deben desarrollar políticas ciudadanas en los márgenes, legalizar y equipar los asentamientos, introducir en ellos la calidad urbana y la mixtura social, promover formas originales de participación ciudadana.

i. Derecho a la ciudad como refugio. La ciudad debe asumir áreas de refugio para aquellos que por razones legales, culturales o personales necesiten sobrevivir en situaciones de alegalidad en tanto que las instituciones democráticas no son capaces de protegerlos o integrarlos[180].

j. Derecho al gobierno de proximidad y metropolitano. Los ciudadanos tienen derecho, por razones de participación y de eficacia de la gestión pública, a un gobierno de proximidad y a la descentralización de los gobiernos locales. En las regiones urbanizadas el gobierno local debe a su vez tener una dimensión plurimunicipal o metropolitana.

CONCLUSIÓN

El ejercicio de estos derechos supone que se den unas condiciones de cultura política que permitan plantearse un tipo de derechos que en general no están recogidos explícitamente en la legislación.
Proponemos siete elementos de cultura política a promover desde las instituciones políticas y de las organizaciones sociales.
La concepción de la democracia como representativa, deliberante y participativa.

---

180 La importancia adquirida por las migraciones debidas tanto a factores de expulsión en los países emisores (guerras o violencia, pobreza extrema, gobiernos dictatoriales, etc.) como factores de atracción de los países de recepción (oportunidades de empleo, reagrupamiento familiar, imagen de opulencia, etc.) ha dado lugar que en las ciudades y en sus periferias se concentren importantes contingentes de población inmigrante. Esta población por una parte tiene la necesidad legítima a insertarse en el mercado de trabajo y de consumo y obviamente a sobrevivir y a ser reconocida su derecho al acceso a la ciudadanía. Por otra parte las legislaciones y las prácticas administrativas de los países receptores las criminalizan, como muestra la directiva de la Unión Europea (mayo 2008) y la nueva ley italiana que tipifica como delito la no tenencia de documentos legales de residencia. Como ha ocurrido históricamente las ciudades tienen por vocación ser refugio y lugar donde se realiza el proceso histórico de conversión de lo ilegal legítimo en legal.

La promoción de un urbanismo con objetivos de posibilitar la mixtura social en todas las áreas de las regiones urbanas.

La asunción por parte de la población por diversa que sea de un conjunto mínimo de pautas comunes de comportamiento que facilite la convivencia entre gentes diversas y con derecho a serlo.

El principio irrenunciable de la igualdad político-jurídica de todos los residentes en el territorio sea cual sea su nacionalidad originaria.

La creación de un ambiente de seguridad, objetiva y subjetiva, por parte de todos los actores urbanos que se apoye en un buen uso colectivo de los espacios públicos.

La apuesta por la ciudad compacta como la más adecuada para hacer viable para el ejercicio de estos derechos y de estas condiciones.

La construcción de un Proyecto de ciudad o de región entre los actores públicos y sociales que proponga un horizonte deseable y un conjunto de programas y proyectos para hacerlo posible.

Anexo XVI: Un discurso ético sobre la ciudad futura[*]

Entrevista con Jordi Borja para *El Viejo Topo*, 2007
Por Salvador López Arnal

Jordi Borja es un geógrafo y urbanista marxista de amplísimo currículum. Actualmente es director del Programa de Gestión de la ciudad de la Universitat Oberta de Catalunya. Ha participado en la elaboración de planes estratégicos y proyectos de desarrollo urbano de varias ciudades europeas y latinoamericanas (entre ellas, Santiago de Chile en los años de Salvador Allende). Entre sus publicaciones destacan *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información* (Taurus Ediciones, 1997*),* en colaboración con Manuel Castells, y *La ciudad conquistada*, su publicación más reciente (Alianza Editorial, Madrid, 2003). Borja es, sin átomo de exageración, uno de los urbanistas españoles más importantes y de mayor proyección internacional. Y, además, de izquierda y de verdad.

Normalmente se ha asociado la libertad, la creatividad, la alteración de costumbres tradicionales, la resistencia a poderes despóticos, a las ciudades y a sus habitantes. ¿Crees que las ciudades siguen siendo un espacio de libertad, de participación y de resistencia a poderes injustos? De hecho, muchos de sus nuevos habitantes no viven propiamente en la ciudad sino en sus suburbios y en condiciones extremas. Pienso en Ciudad México, en Bombay, en Caracas, en París y en otros muchos lugares.

En las ciudades encontramos lo peor y lo mejor que ha producido la humanidad. Es tan cierto el discurso épico positivo sobre la ciudad global como el de las ciudades miseria. Pero los que disfrutan de la primera y los que mal sobreviven en la segunda no viven la misma ciudad, aunque se encuentren a pocos centenares de metros de distancia. Siempre han existido estas dos ciudades. La imagen que a veces se quiere transmitir de una ciudad ideal que supuestamente existió en el pasado es un mito grosero. Algunos textos del Ajuntament de Barcelona lamentan que ya no estemos en la "sociedad homogénea y tradicional". ¡Cómo si alguna vez hubiera existido! Así se afirma en la exposición de motivos de la lamentable "ordenanza del civismo" y el mismo argumento se encuentra en algunas declaraciones del anterior alcalde[181] (véase por ejemplo su artículo en el monográfico sobre Civismo de la revista *Barcelona metrópolis mediterránea*, 2005).

Hay muchas situaciones intermedias pero hay unos que viven en la primera ciudad y otros, muchos más, en la segunda. Aunque el bienestar de los primeros debe mucho al malestar de los segundos. Pero hay algo nuevo en la ciudad actual, hoy se puede hablar de una revolución urbana.

¿En qué sentido? ¿A qué tipo de revolución te refieres?

---

[*] Hemos incluido esta entrevista pues en ella se abordan algunos temas que no se abordan en los textos sistemáticos o que utilizan un lenguaje distinto.
[181] El Sr. Clos, el actual ministro de Industria del gobierno del Sr. Zapatero.

De entrada a un cambio de escala. Una gran parte de la humanidad, la gran mayoría en Europa o en América, vivimos en regiones intensamente urbanizadas, donde la distinción campo-ciudad pierde sentido. Vivimos en regiones metropolitanas o ciudades de ciudades, discontinuas, de geometría variable. En ellas encontramos grandes y pequeños municipios, zonas densas y otras difusas, centros potentes y urbanizaciones cerradas, enclaves globalizados y barrios marginales, áreas en transformación y suelos expectantes. Esta revolución urbana se vincula a un discurso optimista, está llena de promesas: multiplicidad de las ofertas de trabajo, de cultura, de relaciones sociales; compatibilidad de la vida urbana con la naturaleza; nueva economía limpia vinculada a la ciudad del conocimiento; *e.gobernabilidad democrática*, con su promesa de transparencia y participación generalizada. Esta revolución urbana obviamente no es un simple fenómeno geográfico. Éste es la expresión física de un cambio de los sistemas de producción e intercambio y de las relaciones sociales: la revolución informacional y las fracturas sociales que conlleva, la economía del conocimiento y su otra cara, la de los servicios precarios y el desempleo, la diversidad social, la exaltación de la autonomía del individuo y también las migraciones y la exclusión. Una revolución que en esta etapa inicial genera más desarraigos anómicos que alternativas políticas. Políticamente se traduce en tendencias autoritarias basadas en fundamentalismos y en miedos, desde Bush hasta la represión preventiva practicada en las ciudades, incluida Barcelona.

Pero lo que has descrito, más que una revolución urbana, parece una contrarrevolución.

Efectivamente. Más que una revolución parece una contrarrevolución. Incluso en el "primer mundo" aumenta la desigualdad social y la vida de los sectores medios se hace más incierta. La nueva escala territorial multiplica los efectos negativos de la segregación social y el juego perverso del mercado, los miedos y el afán de distinción de cada grupo respecto a los percibidos como inferiores tiende a tribalizar y a privatizar el espacio urbano. El capital global destruye el capital fijo y social acumulado, se debilitan las políticas sociales locales y la precarización fragmenta la fuerza de trabajo. La crisis del espacio público es a la vez un hecho urbanístico (físico), social y político. En estos nuevos territorios urbanos la gobernabilidad deviene confusa, opaca y tecnocrática, propiciatoria para los actores económicos privados (propietarios, promotores, constructores) y facilitadora de la corrupción. El conflicto social (la lucha de clases) se hace territorial pero desestructurado, asimétrico, tan disperso como la realidad de los nuevos espacios urbanos. A veces se expresa mediante la violencia, la informalidad, el rechazo de las instituciones y de la política. Y así alimenta los miedos de los sectores más aposentados. Otras veces se hace reivindicativo, organizado incluso, pero no siempre los intereses, los valores y las emociones que lo motivan son conciliables con intereses o valores generales. Pueden expresar localismo privilegiado, insolidaridad o xenofobia. Como el "aquí no". O como dice la ordenanza citada: el derecho a no ver lo que no gusta.

Las actuales ciudades, las grandes ciudades sobre todo, son más bien aglomeraciones urbanas donde conviven personas de muy diferentes orígenes geográficos. Esta situación puede crear en ocasiones problemas de comunicación entre los ciudadanos. ¿Cómo crees que puede conseguirse una buena relación entre personas tan diversas en su lengua, cultura, costumbres o creencias? ¿Estás a favor del multiculturalismo?

El futuro de la ciudad y de la democracia se encuentra en las periferias. En las ciudades centrales, densas, compactas, en las que se mantiene una cierta diversidad, la realidad multicultural es más visible pero también más fácil de gestionar y de convivir. Hay intereses comunes puesto que todos los que comparten el espacio de esta ciudad se necesitan, unos trabajan para otros, están cerca unos de otros, se ven, se reconocen, intercambian. Aquí la conflictividad puede simetrizarse, los colectivos socio-étnicos pueden concentrarse y cohesionarse en un área territorial que les hará más fuertes y también con más capacidad de integrarse en la sociedad urbana y de expresar y negociar sus derechos.

En las periferias es otra cosa. La segregación social con frecuencia va unida a distintas formas de exclusión, precariedad en el trabajo, rechazo socio-cultural, miedos mutuos entre colectivos que no se conocen. La explosión de las "banlieus" francesas a finales de 2005 fue un grito de exigencia de visibilidad, de reconocimiento por parte de los "otros", las instituciones, la "opinión pública", los ciudadanos plenos, los de la primera ciudad.

Estas periferias, cuando están ocupadas por sectores pobres, inmigrantes, marginales, son vistas como "la horda" (recordemos la novela de Blasco Ibáñez[182]), como las "clases peligrosas" (como cuenta Louis Chevalier[183] que se percibía a los trabajadores hace un siglo). En ellas se adivina la potencial rebelión social, de tanto en tanto aparece la violencia gratuita, pero en muchos casos se las criminaliza injustamente puesto que la delincuencia acostumbra a reducirse a un sector muy minoritario de la población.

Pero hay otras periferias más peligrosas, las de las casas ajardinadas o adosadas ad infinitum, las de los "barrios cerrados", las de los municipios más exclusivos y excluyentes. Aquí los miedos y los prejuicios unidos al afán de mantener sus posiciones de privilegios, grandes o pequeños, en un marco de gobernabilidad débil y escasamente democrática puede conducir a la emergencia de un fascismo civil que sea la base de apoyo de un autoritarismo urbano (como el que representa Sarkozy en Francia) que consolide una realidad política urbana de castas.

¿Cómo puede surgir entonces la ciudad democrática del siglo XXI? Mike Davis mantiene que los suburbios de las ciudades del tercer mundo son el nuevo escenario geopolítico por excelencia, que incluso el Pentágono tiene su punto de mira en ellas.

La ciudad democrática del siglo XXI se construirá desde las periferias. Con ello no queremos decir que el papel de las ciudades centrales sea irrelevante, puesto que en ellas viven los sectores sociales e intelectuales más estructurados que pueden contribuir a elaborar un proyecto de ciudad metropolitana. Sin embargo, el escenario de construcción de esta ciudad será principalmente las periferias populares, sus gentes, sus representantes locales a veces, sus luchas sociales y sus propuestas. Hoy nos fijamos solamente en las expresiones primarias de violencia. Es posible incluso que surjan "senderos luminosos" que lleven la

---

[182] El mismo Blanco Ibáñez comentó: "Ninguna de mis obras tiene una base tan amplia en la realidad. No existe un solo personaje en *La horda*, ni aún los más secundarios, sin su correspondiente hermano de carne y hueso. Ninguna tampoco de mis novelas fue precedida de una preparación tan minuciosa. Durante un año examiné las diversas agrupaciones acampadas en torno a Madrid, con una observación sin objeto, por puro recreo de paseante, y sólo pasado ese tiempo se me ocurrió la idea de escribir *La horda*."

[183] Borja se refiere a *Classes laborieuses et classes dangereuses, à Paris, pendant la première moitié du XIX e siècle*, que ha sido considerada una obra maestra por la crítica. Louis Chevalier nació en 1911 y falleció en 2001.

violencia a niveles más altos que los que ahora conocemos. Pero es aún más probable que en las periferias, en algunas de ellas, se desarrollen prácticas positivas de integración interna y externa, de participación en proyectos políticos metropolitanos. Son los que más los necesitan. A veces la periferia teme el poder de la ciudad central, una respuesta asimétrica al miedo del centro respecto a las periferias populares. La respuesta no es encerrarse en su gheto sino conquistar una cuota de poder en el territorio metropolitano.

En Barcelona, por ejemplo, es necesario un gobierno metropolitano democrático, elegido directamente. La influencia de la periferia sería determinante puesto que, fuera cual fuera la definición del territorio, la población metropolitana igualaría por lo menos a la de la ciudad central (algo más de un millón y medio de habitantes cada una si tomamos los límites de la antigua Corporación metropolitana) y, si se eligiese el ámbito de la región, entonces ésta duplicaría a la ciudad central. En este caso, especialmente, debería crearse un organismo conjunto entre Ayuntamientos y la Generalitat de Catalunya.

¿Crees que es posible una vía democrática real para el control ciudadano de las ciudades? Si crees que es posible, ¿qué medidas sugerirías? ¿Qué opinión te merecen experiencias de democracia participativa cómo las que se han dado en Porto Alegre y en otras ciudades?

El ámbito local es el que facilita la innovación política, tanto en lo que se refiere a la representación (sistema electoral, control de los electos, etc.) como a la democracia directa (consultas vinculantes, autogestión de equipamientos o programas, etc.). La democracia participativa supone la existencia de un espacio de relación entre instituciones de gobierno y ciudadanía (por medio de asociaciones, colectivos de facto, ciudadanos individuales, etc.). No me parece que el mejor método sean los "consejos ciudadanos" definidos por sorteo u otro sistema aleatorio como propone ahora Segoléne Royal (los nips de origen alemán, que también se han aplicado en algunos municipios del País Vasco y en Catalunya, por ejemplo en Rubí). En cualquier caso lo que importa es la materia sobre la que se debate y se negocia, el momento en el que se hace y la influencia que la ciudadanía tenga sobre la decisión o la gestión posterior.

El presupuesto participativo debiera ser "de obligado cumplimiento" en cualquier democracia. Pero tiene sus límites. La experiencia de Porto Alegre y otras ciudades latinoamericanas se ha demostrado eficaz en barrios populares, relativamente homogéneos y bastante organizados y ha contribuido mucho a establecer prioridades tanto de ciudad como en cada barrio y a conseguir un consenso activo, cooperador, de la población implicada. No creo que sea suficiente para debatir los proyectos urbanos pesados o las opciones de política económica o cultural para el conjunto de la ciudad. El planeamiento estratégico podría ser también un instrumento interesante a este nivel mayor pero en muchos casos ha sido superestructural y retórico aunque siempre contribuye a crear un ambiente favorable al debate ciudadano que en general ha sido poco aprovechado por las organizaciones populares y por los sectores intelectuales críticos.

¿De dónde crees que pueden surgir las energías necesarias para renovación política en este ámbito?

La respuesta política a las dinámicas metropolitanas y a los efectos perversos de la revolución urbana requiere una innovación política mucho más radical que difícilmente nacerá del actual ámbito institucional y de su clase política, con intereses muy cortoplacistas y partidarios de mantener la

fragmentación política y la democracia reducida a las elecciones y al clientelismo. Solamente la suma de la presión social y de la elaboración intelectual conseguirá que algunos sectores del sistema político formal asuman propuestas innovadoras. Por ahora hay más revolución urbana que revolucionarios y, por lo tanto, dominan los efectos perversos de la primera.

Un fenómeno que preocupa a muchos sectores sociales, y de manera creciente, es el precio de la vivienda en las grandes o medianas ciudades y en sus alrededores. ¿Cree que los poderes públicos pueden hacer algo en este ámbito? ¿Qué medidas podrían tomar a favor de los sectores más desfavorecidos?

La vivienda es seguramente el mejor ejemplo de las contradicciones del actual desarrollo urbano y de la impotencia y de la complicidad de las políticas públicas respecto a los actores privados que se benefician del mismo. En países como el nuestro la industria de la construcción tiene capacidad de construir tantas viviendas como sean necesarias y las infraestructuras y los medios de comunicación permiten todo tipo de formas de crecimiento, compacto o no. Incluso existe un nivel de solvencia suficiente en el 85% de las familias para cubrir los costes de la construcción y una tasa de beneficio razonable (es decir, similar a otros sectores de la economía) para promotores y constructores. Existen, pues, las condiciones para que la gran mayoría pueda acceder a una vivienda, como puede acceder a un auto por ejemplo. Y sin embargo la vivienda es hoy un reclamo general, no solo del 15% que requiere vivienda pública social. Se construyen viviendas, pero una parte importante van destinadas a segunda residencia, al turismo, o simplemente es ahorro especulativo en piedra. Las viviendas protegidas en cambio alcanzan aproximadamente a un 10% de la demanda, lo mismo que las "sociales". Y lo que es peor se utiliza la política de infraestructuras para facilitar la urbanización extensiva, crear expectativas especulativas y posibilitar promociones de vivienda alejadas de los tejidos urbanos equipados. Es decir, que la población demandante de rentas medias o bajas parece destinada a vivir en esta tierra de nadie, ni campo ni ciudad, de las periferias difusas, suponiendo que lo puedan pagar y que puedan luego asumir los costes y los tiempos del transporte.

¿Y qué opinión le merece el movimiento okupa? ¿Son tan incívicos, como a menudo se afirma desde instancias públicas, los miembros de este colectivo?

Evidentemente los jóvenes, los inmigrantes y aquéllos que no poseen ahorro o patrimonio y, más en general, las personas con bajos ingresos tienden a ser expulsados de la ciudad. El movimiento okupa, que en general expresa motivaciones políticas, es una forma primaria, en el sentido de inicial, de rebelión contra esta situación. Y además plantea una crítica interesante a la ciudad que se está haciendo: se debilitan los espacios públicos y se despilfarran espacios construidos vacíos. Al ocupar estos edificios no utilizados, no sólo reclama vivienda, también les da muchas veces un uso social, cultural, con lo que la referencia a la Constitución es doble: recuerda el derecho a la vivienda para todos y establece la función social de la propiedad.

Sobre estas bases hay incluso sentencias judiciales que exculpan a los okupas. Una vez más la consellera de Justicia [Montserrat Tura] ha hablado demasiado cuando declara que no hay okupas buenos y malos, que todos son perseguibles por la ley.

Los gobiernos -pienso en el británico, por ejemplo- están tomando cada vez más medidas de control y de vigilancia. Sostienen que el anonimato de la gran urbe posibilita el terrorismo y la lucha antisistema. ¿Esas medidas no pueden acotar en exceso la libertad ciudadana? ¿No se está cayendo en la histeria de la seguridad post 11-S?

El miedo es hoy uno de los motores de las dinámicas urbanas. Es un miedo en parte generado por las condiciones de vida actuales, las incertidumbres sobre el estado del mundo que hoy vivimos en tiempo real, sobre el temor a lo desconocido que se nos hace tan presente, es la angustia derivada de lo precario del trabajo, lo incierto del futuro, es el desarraigo de vivir en zonas urbanas sin cohesión ni identidad, sin límites y sin historia. El miedo va mucho más allá de la delincuencia urbana o del eventual malestar de la proximidad de los colectivos inmigrantes. Es un miedo manipulado por gobernantes mundiales como Bush que nos presentan un mundo, el nuestro, acechado por enemigos irracionales, crueles y casi invisibles, a los que se identifica con países, con "razas", con religiones, y que de hecho estimulan la acción violenta de minorías desesperadas o fanáticas. Es un miedo agresivo que se apoya en tres fundamentalismos, el patriótico, el religioso y el económico: el capitalismo puro y duro naturalizado como única economía posible y compatible con la democracia. Y es un miedo que luego se traslada al ámbito local, por parte de ideólogos y políticos conservadores, medios de comunicación sensacionalistas e incluso gobiernos locales democráticos.

Como es el caso de Barcelona, con la ordenanza sobre el civismo.

Sobre esto último quería preguntarte. Tú has trabajado muchos años en el ayuntamiento de Barcelona, ¿qué opinión te merece el decreto de urbanismo aprobado por el consistorio, que como sabes está formado por una mayoría de izquierdas (PSC, ERC, ICV-EUiA)

La ordenanza de Barcelona, que ya hemos citado anteriormente, se dirige a los ciudadanos aposentados y les dice que les va a proteger de todo aquello que les pueda incomodar, y cómo la legislación existente ya define y sanciona una gran diversidad de conductas (la pequeña delincuencia urbana, el deterioro del mobiliario urbano, los ruidos molestos, etc.) define el derecho a "no estar inmerso en un escenario visual no deseado". A partir de aquí se establece una amalgama de comportamientos sancionables muy heterogéneos pero que tienen algo en común: sirven para "criminalizar" a colectivos sociales muy determinados: pobres, jóvenes, inmigrantes, prostitutas... La lista parece absurda y las sanciones también: patinadores y grafiteros, los que beben en la calle y los top manta, los que aparentan negociar el precio de un servicio sexual y los que colocan pancartas, los mendigos y los que duermen en un banco, etc., etc. A todos ellos se les imponen multas que casi ninguno podrá pagar. De hecho, el 90% de las denuncias no tiene consecuencias prácticas. Pero lo más grave no es el ridículo de estas ordenanzas sino su objetivo, su intención política, su sustrato ideológico: se declara a una parte de los ciudadanos como no deseables, los inmigrantes buenos serán los que denuncien a otros inmigrantes, los pobres que se vayan a otra parte y los jóvenes que se queden en casa.

Es un populismo reaccionario que parece increíble que se haya aprobado en Barcelona. Un mal signo de los tiempos.

Pero, entonces, en tu opinión, ¿no hay diferencias entre un gobierno municipal de izquierdas y uno de derechas?

Los gobiernos municipales y autonómicos que denominamos de izquierda no creo que tengan un proyecto de transformación de la sociedad que se traduzca en su práctica pero sí que por sus valores básicos, por sus intereses electorales y por sensibilidad hacia los sectores populares han practicado políticas que en algunos aspectos pueden considerarse progresistas, como la importancia dada al espacio público, a los programas sociales y culturales, a la acción rehabilitadora en los barrios más deficitarios, a las experiencias participativas, etc. En urbanismo y vivienda creo que en los últimos años el pensamiento y la acción de estos gobiernos se han debilitado, con excepciones como el proyecto de ley de derecho a la vivienda y el plan de barrios, iniciativas del gobierno de la Generalitat. Pero en líneas generales predomina la hegemonía de los actores privados y los modelos de desarrollo urbano más próximos a un capitalismo desenfrenado que a una política socialdemócrata. Y, en algunos casos, la izquierda institucional ha adoptado el discurso de la derecha. En temas como la seguridad, la inmigración, los procesos de toma de decisión, por ejemplo.

¿Por qué crees que los casos de corrupción urbanística se han multiplicado tanto en estos últimos años?

La corrupción es un paradigma de estos modelos. Es evidente que hay corrupción porque hay corruptos y corruptores y que son delincuentes ambos. Pero también hay un sistema perverso que lo facilita, lo estimula. Un cambio de calificación del uso del suelo puede multiplicar su valor por 1.000 o más. Los propietarios del suelo o los promotores solamente deben entregar al municipio el 10% del suelo, o su valor, para destinarlo a vivienda social. Las plusvalías urbanas solamente en una mínima parte revierten al sector público. En el proyecto de ley del suelo del actual gobierno español se establece que será el 15%. Debería ser al revés, el 80 o el 90% de una valorización debida al desarrollo urbano en su conjunto y a la decisión política debería revertir al sector público.

Es un sistema perverso que parece destinado a favorecer la especulación y la corrupción, tanto de los actores económicos como de los políticos.

¿Cómo concibes una ciudad ideal, más justa, más armoniosa, o, si me permites el uso del término, cómo piensas la ciudad socialista del futuro?

Creo que hay una crisis político-cultural del urbanismo. Es una disciplina que nació orientada por valores de transformación social, orientada incluso por utopías urbanas. Cerdà planteó un proyecto de ciudad que se ha llamado de “ciudad igualitaria” y Arturo Soria propuso un modelo de “ciudad lineal” que se proponía compatibilizar lo que hoy se proclame pero no se hace: la integración social, la vivienda, la actividad económica, el transporte y calidad de vida. Ahora los discursos sobre la sostenibilidad, la mezcla social, la competitividad y la gobernabilidad nos parecen retóricos puesto que en las ciudades aumenta la desigualdad, son cada día más insostenibles y la gestión política aparece más opaca y más vinculada a intereses particulares.

El desafío quizás más importante es reconstruir el discurso ético o moral sobre la ciudad futura, la ciudad deseada.

Anexo XVII La ciudad como aventura iniciática[*]

La ciudad conquistada

«Un día, dice Darío, la misma ciudad que hemos levantada y que nos rechaza, será nuestra.»

(Victor Serge. *El nacimiento de nuestra fuerza*[184])

La ciudad que se vire es la que resulta de los recorridos cotidianos, de las perspectivas que se ven desde sus ventanas y miradores, de los ambientes de los días de fiesta. Pero también es la ciudad descubierta en las primeras emociones callejeras, o cuando el chico o la chica se adentran en la aventura de lo desconocido. La ciudad creada por los recuerdos y las imágenes que se transmiten en e1 marco familiar. La ciudad imaginada desde la oscuridad de la noche, las sugerencias de las primeras lecturas y los deseos insatisfechos.

Hoy, sin embargo, antes de bajar a la calle, chicos y chicas construyen un mundo de paisajes y ciudades, de historias y de viajes, un mundo donde pasados míticos, presentes imaginarios y futuros improbables se confunden y crean realidades mis reales que las próximas: la televisión y el video sustituyen la aventura de descubrir progresivamente la ciudad, de conquistar la ciudad.

This is the question. El camino que lleva a construirse como hombre o mujer libres requiere un esfuerzo, una acción que ha de tener sus momentos de miedo, de riesgo y de fmstraci6n. La ciudad debe conquistarse contra el miedo a salir del marco protector del entorno familiar conocido, venciendo el riesgo de meterse en el ruido y la furia urbanos, superando las frustraciones que comporta no obtener inmediatamente todo lo que las luces de la ciudad parecen ofrecer.

La ciudad s6lo es plenamente educadora si se puede vivir como una aventura, como una iniciación. La persona libre es aquella que siente que, a su manera, ha conquistado la ciudad. Entonces puede ejercer las libertades urbanas.

---

[*] Quizás es un capricho incluir este texto escrito hace más de 20 años. Es una declaración de amor a la ciudad en forma de rememoración de cómo la descubrí en la infancia o primera adolescencia. Sin embargo la estructura del texto es la misma de los primeros cursos de geografía urbana que dicté en la Universidad. “La ciudad iniciática” se publicó inicialmente en el libro del primer Congreso de Ciudades Educadoras (1991) y posteriormente en alguna revistas (Letra Internacional, Linea d’ombra, etc).

[184] Dado es el Noi del Sucre y la novela de Victor Serge es un documento sobre la Barcelona obrera de 1917. La siguiente novela de Serge, precisamente, se titula *La Ciudad Conquistada*: se trata de Petrogrado, hoy Leningrado.

Salir de casa

Atravesar la calle para salir de casa.
(Cesare Pavese)

La ciudad es la principal oferta iniciativa al alcance del niño que quiere salir de casa. No tiene bastante (no es posible tener bastante) con la escuela.

El descubrimiento del mundo desde el otro lado de1 televisor ofrece información pero ne forma personalidades activas. Quizá permite emocionarse por delegación, pero no hace vivir sentimientos propios. Ofrece múltiples imágenes de situaciones y acontecimientos reales, pero mantiene al espectador infantil, que no tiene otras referencias, fuera de la realidad. En un momento u otro, cuanto antes mejor, hay que salir de casa. Fuera, esta la ciudad.

¿Qué encuentra? Alguna gente y fragmentos de paisaje. Movimiento. Indicios de trabajo. Quizá vitrinas más o menos atractivas. Ruido. Prohibiciones. Mis allá territorios desconocidos.

¿Cómo aventurarse en la ciudad? En la gran ciudad actual los niños son doblemente víctimas: del desinterés del interés socia1 que suscitan.

A los niños les ha costado conquistar un espacio propio en la casa. A menudo, todavía no han conquistado a la ciudad. No se trata de si hay más o menos espacios de juego para ellos, sino de si materialmente pueden encontrarse y moverse por toda la ciudad. Descubrir la ciudad tampoco es la visita escolar a monumentos y cloacas (ya esta bien, pero es una clase más) sino que puedan adentrarse progresivamente en territorio desconocido. El desinterés social les imposibilita cuando son niños, para bajar a calles y plazas acogedoras, porque, muy a menudo, no existen. El interés social lo sustituye por los espacios especializados y acotados y por las salidas escolares bienintencionadas. Ha desaparecido, sin embargo, la aventura, la iniciativa individual o de la banda, la confrontaci6n con la gente y las normas, conocer las prohibiciones y la transgresi6n, avanzar hacia lo desconocido y descubrir nuevos territorios y nuevos personajes.

El deseo de ciudad se ve, así, frustrado. Como lo es para los adolescentes si no tienen medios para moverse por ciudades cada vez más extensas y para acceder a lugares (espacios significativos, cualificados) a menudo privatizados y costosos.

La ciudad, sin embargo, todavía ofrece la suficiente carga de erotismo, es decir, de misterio y de prohibición (Bataille) para que la aventura sea posible. Es decir, la iniciación a la vida. La educaci6n.

Una ciudad funcionalista e higiénica por todas partes, sin zonas de sombra y de peligro, sin áreas tabú, sin espacios de mezcla y puntos de caos, seria tan educadora como un balneario. Sólo orden hace esclavos.

Ordenar la ciudad hasta el punto que la vida sea perfectamente transparente y aséptica, precisamente eliminaría la vida.

La ciudad como aventura

"Solamente quienes han tenido aventuras poseen recuerdos auténticos." (Arthur Schnitzler. *Viena al crepúsculo*).

Los caminos que llevan a los descubrimientos y a la aventura urbana son innumerables.

Un camino es, paradoja aparente, el del medio físico, el de la naturaleza. Ausente, o casi, del hábitat urbano inmediato, hay que descubrirla. A menudo es una asignatura escolar: está bien, da algunas referencias para aprender a mirarla y a explicarla. Probablemente, sin embargo, el descubrimiento de la naturaleza seguirá también otras vías: el juego, la escapada, incluso la transgresión. Mal si falta el descampado, próximo, el río o la playa, el trozo de bosque o los primeros campos no demasiado alejados, aunque no sean accesibles cada día. No se trata de contemplar el nacimiento de una planta o los recorridos de un insecto, sino más bien sentir la lluvia y el viento entre los árboles, hacer una gruta o un refugio, confrontarse al temor de la noche que cae repentinamente en un lugar deshabitado, vencer progresivamente los obstáculos de un medio físico no del todo domesticado.

El medio físico urbano nos lleva a la historia, como la aventura de las emociones conduce a 1a de la inteligencia. Con un mínimo acornpañarniento, el chico y la chica podrán descubrir la progresiva conquista del medio físico por el hábitat urbano, el relieve bajo las calles y los arroyos ocultos, los rastros de antiguos campos o huertos y las últimas casas de pescadores o rnasías. Y las canteras que se usaron durante siglos para hacer las casas, así como los antiguos canales y acequias que llevaban el agua. Empezara a recorrer calles y a distinguir épocas, y por que y a quién servían los edificios públicos y privados. Aprenderá a leer en las fachadas de las casas y se impregnará, insensiblemente, de la memoria colectiva que hay alií depositada. Y, esperémoslo, entenderá que no solamente los «rnonumentos« son dignos de interés.

Pero recorrer la ciudad es una aventura más arriesgada: no hay naturaleza, están los demás. En la escuela se pueden contar (población total, estructura de edades, densidad, migraciones) e incluso, tal vez, e1 maestro hará salir a la calle a encuestar. Caminando por la ciudad, los demás se ven, se respiran, se distinguen. La ciudad es diversidad, de actividades y de personas. Los que viven y los que van o pasan por ella. Es movimiento. El chico y la chica lo descubrirán progresivamente si pueden adentrarse en ella. Con curiosidad, y temor, porque, a menudo, los otros barrios, los; otros grupos les resultarán desconocidos. Y reconocerán no solamente las diferencias, sino también las desigualdades.

El recorrido de la ciudad, poco a poco, les permitirá descubrir la morfología, las formas. Y también los usos, las funciones de la ciudad. Y comenzar a construirse claves y modelos para interpretar la sociedad en que viven. Volvamos a la aventura intelectual. Se darán cuenta de que los sistemas de calles y manzanas de casas, de llenos y vacíos, tienen un sentido. Que hay zonas centrales, de paso, a las que va todo el mundo. Y otras las descubrirán solo por casualidad, al adentrarse en los márgenes desconocidos, casi como quien hace una expedición. Apenas les costará establecer relaciones entre formas y actividades, entre centralidad y diversidad de usos, entre calidad ciudadana y jerarquía social de los que viven allí. Aunque no lo expresen así.

La ciudad es el lugar de los símbolos múltiples, de los signos permanentes. Todos los espacios tienen más de un atributo, todo tiene mis significados que se añaden a los aparentes o funcionales. Las luces de la ciudad no solamente iluminan sino que jerarquizan, la publicidad anuncia pero también fija modas y valores. Los lenguajes de la ciudad son diversos y, desde la infancia, nos familiarizan con diseños e imágenes que corresponden a niveles o modas culturales diferentes, con signos que nos acostumbran a manipular abstracciones. La ciudad es, sobre todo, comunicación, y hoy la revolución tecnológica en este campo, si bien ha llegado a zonas extraurbanas, ha multiplicado, sobre todo, las posibilidades de comunicación urbanas.

Pero también acentúa desigualdades: unos chicos o chicas viven inmediatamente en la «ciudad universal» y tienen al alcance información que les permite diversificar contactos y actividades. Otros, sin embargo, la mayoría, disponen sólo de la información convencional que ofrecen los medios de comunicaci0n social, ya sea porque no pueden acceder a ninguna más, o porque no tienen claves o referencias pasa interpretada y utilizarla. Menos aun disponen de recursos cornunicacionales para hacer oír sus demandas o aspiraciones.

Un nuevo lenguaje se da en la ciudad. E1 que nos permite comunicarnos can la dudad misma, utilizarla, hacerla nuestra. El mundo de las máquinas, aunque sea de alcance universal, se encuentra, sobre todo, en la ciudad, concentrando todas sus expresiones diversas: señalización inteligente de tránsito, carriles reversibles, cajeros automáticos, máquinas expendedoras y canceIadoras de billetes de transporte colectivo, puntos self-service de información, utilización masiva de1 dinero plástico. Se crean, así, verdaderos códigos de ciudad, lenguajes generados por la multiplicidad y la diversidad de la vida urbana, con los que los chicos y las chicas se familiarizan sin darse cuenta. Estos lenguajes les serán indispensables, no solamente para vivir la cotidianidad urbana, para comunicarse, para viajar a otras ciudades, sino, sobre todo, para adaptarse a los requerimientos del futuro y para proyectar, para crear. La ciudad no es solamente una aventura en el territorio. Es, también, una aventura de la imaginación. Y, hoy, la imaginación requiere un soporte, un código tecnológico nuevo.

Finalmente, el chico o la chica descubrirán o adquirirán en la ciudad un conjunto de identidades colectivas: de grupo o banda, de barrio, ciudadana. Esta construcci6n de identidades colectivas va unida a la posibilidad de asociarse, pero también va unida al acceso a la diversidad de ofertas urbanas culturales, deportivas, de espectáculos, No solamente la oferta formalizada (centros culturales, conciertos, competiciones deportivas,

etc.) sino también la que puede descubrirse cada día en la calle (artes y oficios artesanales mas o menos anacrónicos, actos efímeros de vanguardias culturales, o, simplemente, la diversidad cultural que expresan todos los «ambulantes» de la gran ciudad). La fiesta urbana es, probablemente, creadora de recuerdos, de emociones y de percepciones, que acompañan toda la vida.

Un día, ya adultos, harán el ultimo descubrimiento: sus sentimientos y su razón se formaron a través de la aventura ciudadana de su infancia y juventud.

Nostalgia *de* pasado, nostalgia de futuro

*«De las ciudades, lo que más me gusta son las calles, las plazas, la gente que pasa delante de mí y que seguramente ya no ver6 más, la aventura breve y maravillosa, como fuegos de artificio, los restaurantes, los cafés y las librerías. En una palabra: todo lo que significa dispersión, juego de intuición, fantasía y realidad». (*Josep Pla. *Cartes de lluny, Próleg de 1927)*

"La forma de la ciudad cambia más de prisa que el corazón de un mortal"
*(*Julien Gracq. *La forme d'une ville)*

La ciudad que se vive, que se recuerda, que se proyecta, es también una ciudad real en la que todo es teóricamente posible: máxima información y movilidad, múltiples ofertas culturales y de consumo, infinitas posibilidades de relaciones sociales, gran diversidad de actividades y de oportunidades de trabajo,. . . Son las libertades urbanas. En la práctica, el propio desarrollo de Ias ciudades niega las libertades que ofrece.

La ciudad 5610 realiza sus potencialidades si es accesible. Pero las áreas centrales lo son cada vez menos: dificultades de tránsito, inseguridad ciudadana. Al mismo tiempo, en las periferias crecen áreas segregadas en las que los habitantes, que, además, padecen déficit cultural o de información, no pueden ejercer las libertades urbanas. Para muchos chicos y chicas, los centros monumentales, significativos y llenos de atributos son casi desconocidos. Y los barrios viejos degradados (marginales aunque estén cerca del »centro») y, sobre todo, los barrios periféricos en su unifuncionalidad, niegan la cualidad urbana, que es diversidad, polivalencia. Las áreas segregadas y especializadas (sólo vivienda social, o sólo fábricas o sólo oficinas) contradicen la ciudad, anulan su valor educador. Las áreas centrales degradadas necesitan luz y espacio, incorporación de actividades modernas, respetando la morfología básica, la composición social diversificada. Los barrios periféricos están pendientes de tener sus «monumentos» o sus puntos de centralidad (lo cual quiere decir diversidad de funciones y accesibilidad respecto a las zonas centrales consolidadas).

La dialéctica pública-privada es, probablemente, una de las dimensiones más atractivas de la ciudad. Allí, es posible privacidad, el hacerse olvidar, el preservar la intimidad, sin el control social de las pequeñas comunidades. Y, al mismo tiempo, las máximas posibilidades de socialización, de vida colectiva, de

inserción en movimientos sociales o políticos, de participación en asociaciones y en actos públicos. No siempre es así. **A** menudo, las condiciones de vida, en la casa y en el barrio, niegan cualquier posibilidad de privacidad. Para un chico o una chica, poder estar solo puede convertirse en una obsesión. En el otro extremo, encontramos la anomia, la soledad, la vida pública o colectiva, inaccesible para muchos, jóvenes y viejos, habitantes de las ciudades.

El hecho urbano produce realidades complejas en sus actividades y en su funcionamiento. La ciudad necesita excedentes agrícolas para alimentarse y materias primas para sus industrias. Tiene que exportar y, sobre todo, tiene que desarrollar funciones de intercambio, de comercio. **A** lo cual siguen funciones financieras, administrativas, de formación. Y servicios para hacer posible la vida colectiva, que son todos aquellos que normalmente corresponden a la gestión municipal. Todo junto pone al alcance del chico y de la chica un verdadero modelo del sistema social, un laboratorio donde puede observarse, e incluso, experimentar como la sociedad produce, consume y se organiza. Cómo, por ejemplo, el crecimiento económico modifica en bien y en mal la calidad de vida, el medio ambiente. Paradójicamente, hasta una época muy reciente, la educación familiar y escolar ha negado la inserción urbana como elemento formador, como si descubrir la realidad social inmediata fuera más dificultoso para un adolescente que estudiar la antigüedad o las leyes de la física.

El espectáculo urbano es formador del gusto, la ciudad transmite estéticas, no solamente mediante los productos culturales y los signos (información, escaparate, publicidad, exposición, etc.), sino también por el espectáculo que es, en sí mismo, su movimiento y su diversidad.

La ciudad, el medio físico, arquitectónico, social, cultural, forma la sensibilidad de los que crecen en ella. La ciudad cambiará, pero la ciudad de la infancia, real y mítica, la llevamos siempre dentro.

La actuación urbanizadora tiene que elegir constantemente entre la conveniencia de cambiar trazados y edificios y la necesidad de mantener formas y construcciones del pasado, que son referencias imprescindibles de la personalidad individual y colectiva.

No hay ciudadanía sin sentimiento de continuidad, conciencia de significados múltiples que la ciudad, si los tenía, nos ha podido transmitir. Pero tampoco hay ciudadanía plena si falta la nostalgia del futuro, la ilusión individual y colectiva que se proyecta en la ciudad y la empuja hacia adelante.

Cotidianidad y épica

Al amanecer, armados con una ardiente paciencia entraremos en las ciudades.
(Rimbaud)

La casa que vull..
que es guati ciutat
des de la finestra

i es sentin els clams
de guerra o de festa
per ser-hi tot prest
si arriba una gesta.
(Joan Salvat-Papasseit)

La casa que quiero.. . / que se vea la ciudad /
desde la ventana / que se oiga el clamor /
de guerra o de fiesta / para estar listo /
si llega una gesta.

La ciudad es la gente. Es descubrir a los demás y, por tanto, las diferencias. La ciudad sólo puede existir sobre la base de la tolerancia, porque no hay ciudad homogénea sino dividida en grupos, en procedencias, en valores. Es el resultado de la diversidad de orígenes y de actividades de la población, y el efecto, también, de las libertades urbanas.

Pero estas diferencias se traducen en desigualdades y en conflictos. la Ciudad, *pour le mieux et pour le pire*, impele a construir identidades de grupo, para defenderse, para proyectarse colectivamente, para intervenir en los conflictos. Pero, al mismo tiempo, la sociedad urbana es una oferta de convivencia e incluso de solidaridad, porque allí se manifiestan, a la vez, las injusticias de la desigualdad con la utilidad de cada uno y la necesidad de vivir en común cada día.

En la ciudad la identidad colectiva se apoya en la adhesión al pasado, actualizado permanentemente en el territorio y la construcción, en la memoria y en los símbolos, en los usos y las fiestas, en las asociaciones y manifestaciones. La identidad se refuerza en el día a día, el roce ciudadano, la inevitable coordinación de funciones y actividades, la participación voluntaria en los actos colectivos.

Pero, todo ello, si no hay nada más, podría dar una colectividad mas bien triste, que poco a poco se desagregaría. La ciudad sólo convierte sus problemas en soluciones, sus conflictos en progreso, si define proyectos colectivos movilizadores. A todos los niveles, de todas las maneras. Proyectos de una parte o de todas. A corto plazo o a largo plazo. Referentes sólo a algunas actividades o aspiraciones (de carácter cultural, deportivo, económico, ecológico, etc.) o de carácter global. La ciudad que no genera un patriotismo activo, espíritu competitivo y una fuerte ilusión creadora, está condenada a la decadencia. Y no generara los recursos que permitan a los jóvenes acceder a la plena ciudadanía. Los proyectos colectivos son, sobre todo, movilizadores de los jóvenes: con propuestas de futuro.

En la ciudad, en consecuencia, la política es inmediata. Si adquirir la ciudadanía requiere participar en procesos colectivos, el camino por el que el chico y la chica se adentran en la ciudad es, también, aquel que lleva hacia la política en el sentido más amplio y generoso. Por otra parte, la organización política ciudadana (institucional) esta mucho más al alcance que la estatal (mas próxima, menos coactiva, más abierta, menos

burocratizada). Hay, todavía, muchos déficits democráticos, como es e1 caso de un exceso de gestión centralizada y administrativa, que impone una oferta pública que a veces no responde a demandas o aspiraciones que no pueden explicitarse. O la inadecuación entre los hábitos reales de la vida urbana y los de representación política. Por ejemplo, los jóvenes periféricos necesitan utilizar los centros de la ciudad, y lo hacen, pero no pueden influir en la política (urbana, cultura1, de servicios) del centro urbano, porque, a menudo, residen en zonas que administrativamente son otro municipio.

La ciudad no es solamente el marco de la acción colectiva o política, que tiene como único referente la propia ciudad. Es, también, el lugar donde se constituyen movimientos sociales de mayor alcance, donde se materializan las luchas por todas las causas solidarias, a partir de identidades de grupa y valores. La propia ciudad ofrece, por la infomaci6n que transmite y aproxima (por ejemplo sobre hechos internacionales, catástrofes, etc.) y por las injusticias que evidencia (por ejemplo, grupos especialmente marginados y oprimidos) múltiples ocasiones para que se produzcan tomas de conciencia y se manifiesten movimientos políticos, culturales o morales.

Quizás una dimensión especialmente estimulante para los chicos y las chicas, al intentar conquistar la ciudad y acceder a la ciudadanía, es la posibilidad de relación con otras situaciones, con otras ciudades. Todas las ciudades son, hasta cierto punto, puertos, mascas (lugares de paso), ciudades fronterizas. La ciudad educadora es, también, aquella que articula y multiplica las posibilidades de intercambio con las otras ciudades. Hoy, Europa es una ciudad de ciudades.

Ciudadanía

»En resumen: la ciudad es el lugar de la persona civil». (Park, Burguess, Mckenzie, *The City*, 1925)

La ciudad hace ciudadanos. 0, quizá, la ciudad, hoy todavía lejana, sería aquella en Fa que todas los que viven o trabajan en ella fuesen plenamente ciudadanos.

No es el caso. La ciudad integra y margina. Y educa para la ciudadanía y también para la exclusión.

En nuestras ciudades hay chicos y chicas que nacen en ella o llegan de muy niños, que aprenden rápidamente que ni ellos ni sus padres pueden votar, que necesitan permisos especiales para todo, condenados, a menudo, a una perpetua precariedad, incluso a una obligatoria ilegalidad. La cuestión de los derechos políticos de los inmigrantes extranjeros esta ya hoy a la orden de1 día. Una categoría de población cada día más numerosa. La ciudad también puede educar para el racismo, para ejercerlo o para temerlo. Pero también para combatirlo.

Otros, muchos más, son inmigrantes nacionales, que viven en la ciudad su dualidad de cultura: la de los orígenes y marco familiar y la del entorno social y político. Se enfrentan las dinámicas de la integraci6n

(escuela, recreo y cultura en la ciudad) y de la marginación (barrios segregados, no inserción de la familia en la vida ciudadana).

Otros muchos grupos viven la dialéctica de la integración y la marginación: hijos de funcionarios del estado (especialmente fuerzas de orden público), niñas en núcleos familiares anómalos o afectados por patologías sociales (paro permanente, drogodependencia), minorías sexuales, étnicas, culturales o religiosas, residentes en núcleos residenciales marginados ecológicamente o socio-culturalmente (por ejemplo, viviendas periféricas de urgencia o de autoconstrucción). En cada caso se tendría que juzgar la ciudad por su capacidad de hacer prevalecer la dinámica integradora sobre la marginadora.

La ciudad no nos permite ser plenamente ciudadanos si una parte de sus residentes no puede adquirir esta cualidad.

El acceso desigual a la cualidad ciudadana no es solamente un problema de minorías, aunque la lista de minorías que hemos enumerado puede hacer una mayoría. En la ciudad se produce una dinámica integradora o socializadora que puede llegar a todo el mundo: actos y espectáculos públicos, asociacionismo o grupos informales de base, elementos simbólicos de identidad colectiva, fiestas, utilización de equipamientos y de espacios públicos centrales, organización política democrática y participativa, etc., además de la integración por la escuela, el trabajo y e1 consumo. Pero, también actúan dinámicas contrarias, exclusivistas y excluyentes: privatización de espacios públicos (equipamientos, centros comerciales, grupos residenciales), proliferación de modas, de actividades y de locales dirigidos a grupos elitistas, dominación oligárquica de las grandes instituciones públicas a privadas, teóricamente de carácter social (cajas, clubs deportivos), etc., que se añaden a las de carácter más estructural (segregaci6n espacial, jerarquía social, grandes desigualdades de renta, etc.).

La ciudad más positivamente educadora sed aquella que rnultiplique las posibilidades de integración y de socialización y que reduzca a1 mínimo 1os procesos marginadores. La ciudadanía consiste, casi siempre, en construirse una doble identidad: de grupo (o de barrio, clase, etc.) y ciudadana global, más universalista.

La ciudadanía, sin embargo, no es un status que, en un cierto momento, ofrece o atribuye una autoridad, Es una conquista. Cada día, la ciudad es el marco de un proceso individual y colectivo para acceder a la civilidad, a la ciudadanía, El urbanita tal vez sea algo parecido a la planta que sólo crece en medio de la contaminación, cerca de las autovía más transitadas y de las fábricas más contaminantes. El ciudadano es aquel que ha participado en la conquista de la ciudad. El que se la ha apropiado individualmente desde su infancia. Como decimos al principio del articulo, la ciudad es 1a aventura iniciática, llena de posibilidades, que se ofrece al chico y a la chica y que forma su raz6n y su sentimentalidad. Es, también, participar, más o menos conscientemente, en un proceso colectivo: en la gesta conjunta de su construcción reiniciada cada día, y en la lucha permanente contra las tendencias disgregadoras y en favor de las identidades, con sus

momentos fuertes, de afirmación o confrontación. En fin, nuestro héroe es Gavroche, excepcionaImente, y Guillerrno Brown cada día[185].

Referencias bibliográficas

BAIROCH, Paul (1985): *De Jericho á México, villes et économies dans l'historie*. París.

BORJA, J . (1988): *Estado y ciudad*, Barcelona.

BORJA, J . (1988): *Democràcia local*. Ajuntament de Barcelona.

BORJA, J. (1990): *"Europa: Ciudades y Territorio" Barcelona, Metrópolis Mediterránia*.

CASTELLS, ManueI (1984): *La ciudad y las masas.* Madrid.

CERDA, lldefons (1867): *Teoría General de la Urbanización.* Madrid. (Reedición Madrid 1967).

Cities of the World / Cludades del Mundo, 5 vols.

Dirección: Mireia Belil, Joan Alemany, Jordi Borja, Oriol Nel.lo i Albert Serra. Edición Naciones unidades-MOPU- Ayuntamiento / Área Metropolitana de Barcelona, 1988-89.

CHILDE, Gordon (1951): *Civilization, Cities and Towns*. Londres.

CHOAY, Françoise (1965): *L'Urbanisme uriheI utopies et realités*. Paris.

Encuesta Metropolitana: Condicions de vida i hábits de la Població, 19 vols. Institut Estudis Metropolitans. Dirección: Marina Subirats, Faustino Miguélez, Ma. Jesús Izquierdo. Barcelona 1987-88.

*Eurociudades, Eurocitutats, Eurocités, Eurocities:*Conferencia de Barcelona. Abril de 1989.

GEORGE, Pierre (1 952): *La ville, le fair urbain à travers le monde*, Paris.

JACOBS, Jane (1985): *La ciudad y la riqueza de lar naciones*. Barcelona, Ariel.

MUMFORD, Lewis (1961): *The city in history, Its origins, its transformations and its prospects.* Nueva York.

PARK, R. E.; BURGUESS, E. W.; MCKENZIE, R. D.,(1925): *The City*. Chicago.

PIRENNE, H., (1934): *Les villes et les institutions urbaines*. Paris.

REDFIELD, R. y SINGER, M. (1954): "*The cultural role of the cities", en Economic Development and Cultural Change*.

RONCAYOLO, Marcel (1988): La città. Turín.

XVII Triennale de Milano. Esposizione Internazionale. La Città del mondo e il futuro delle Metrópoli, 2 vols. Milán 1988.

185 Gavroche, el adolescente de las calla de Paris: *Los miserables*. Víctor Hugo. Guillem Brown: el personaje de Richmal Crompton.

CONCLUSIONES GENERALES

1. La ciudad y las clases sociales.

Los actuales territorios metropolitanos cuestionan nuestra idea de ciudad: son vastos territorios de urbanización discontinua, fragmentada en unos casos, difusa en otros, sin límites precisos, con escasos referentes físicos y simbólicos que marquen el territorio, de espacios públicos pobres y sometidos a potentes dinámicas privatizadoras, caracterizada por la segregación social y la especialización funcional a gran escala y por centralidades "gentrificadas" (clasistas) o "museificadas", convertidas en parques temáticos o estratificadas por las ofertas de consumo. Esta ciudad, o "no ciudad" (como diría Marc Augé) es a la vez expresión y reproducción de una sociedad a la vez heterogénea y compartimentada (o "guetizada"), es decir mal cohesionada. Como se expone al inicio de este trabajo las promesas que conlleva la revolución urbana, la maximización de la autonomía individual especialmente, está solamente al alcance de una minoría. La multiplicación de las ofertas de trabajo, residencia, cultura, formación, ocio, etc., requieren un relativo alto nivel de ingresos y de información así como disponer de un efectivo derecho a la movilidad y a la inserción en redes telemáticas. Las relaciones sociales para una minoría se extienden y son menos dependientes del trabajo y de la residencia, pero para una mayoría se han empobrecido, debido a la precarización del trabajo y el tiempo gastado en la movilidad cotidiana.

Esta nueva sociedad urbana nos aparece, a diferencia de la sociedad industrial clásica de los siglos XIX y gran parte del XX, poco estructurada en grandes grupos sociales. Se describe usualmente como una sociedad individualizada, muy segmentada en grupos diversos, en unos casos por sus ingresos, en otros por su edad o origen (inmigrantes), o por su status socio-económico o su relación con en el trabajo (asalariado, autónomo, desocupado, propietario, directivo), incluso por su nivel cultural o por su posición en el territorio (integrados o más o menos excluidos). Pero se perciben sus fracturas, entre los que temen perder sus rentas de posición, mediocres privilegios y seguridades vulnerables (como se demuestra actualmente) y los que viven en precario, en sus trabajos y en sus

derechos, sin otro horizonte vital que el de la incertidumbre, sin otra certeza que la de no poder alcanzar el nivel de sus expectativas ni de sus necesidades.

Es una sociedad que necesita del Estado del bienestar, pero precisamente éste no llega, o no lo suficiente, a los que más lo necesitan. El discurso, se supone bienintencionado, que considera el Estado del bienestar como "nuestro Estado de derecho" olvida que este programa no garantiza el "bienestar", por insuficiente o inadaptado a las necesidades de hoy a gran parte de los que más lo necesitan: los mileuristas y los desocupados, los jóvenes que no pueden acceder a la vivienda y los inmigrantes sin derechos reconocidos, los fracasados de la escuela y los excluidos por la fractura o digital. Y la cada vez mayor fractura territorial que sufren los que viven en el círculo vicioso de la marginación, en urbanizaciones periféricas o en barrios degradados, lejos de todo y demasiado cerca de los que viven la misma situación o peor que ellos.

En estos espacios urbanos y en estas sociedades atomizadas la democracia pierde sentido y la ciudad tiende a disolverse. Las fuerzas políticas progresistas, democráticas o denominadas de izquierda han podido desarrollar una gestión en los ámbitos locales o regionales asistencial, relativamente redistributiva, mediante programas de equipamientos y espacios públicos y de políticas sociales y culturales. Unas políticas más reproductoras que transformadoras (más de lo mismo). Pero han asumido el discurso capitalista y en muchos casos en su versión especulativa. El discurso de la ciudad "competitiva", la concepción de los grandes proyectos urbanos y de las operaciones de renovación de zonas enteras de la ciudad ha ido unido a las omisiones escandalosas de falta de política de suelo y de vivienda en el tejido urbano compacto y de un gobierno metropolitano democrático que pudiera hacer políticas redistributivas e integradoras efectivas.

Las fuerzas políticas teóricamente representativas de las clases populares, o si prefieren las que sufren procesos discriminatorios y déficit de ciudadanía, has substituido el arraigo social por la instalación institucional. La disolución de la acción política ha sido en consecuencia acompañada por la disolución de su discurso. Si hay crisis de la ciudad (riesgo de degeneración y oportunidad de re-creación a una escala mayor), la izquierda debiera proponernos en el presente un proyecto de ciudad futura. Pero, sea desde los gobiernos o desde la oposición, no es capaz de proponernos políticas de resistencia y alternativa a los efectos perversos de la globalización que se manifiestan tanto en los procesos de gentrificación y de especialización en las áreas centrales como en los territorios periféricos donde se está desarrollando la ciudad futura, los vastos espacios urbanizados lacónicos, desprovistos de sentido y sin calidad de ciudad. Al contrario,

mediante políticas sectoriales y cortoplacistas acaba sometiéndose a la lógica segregadora y excluyente del mercado y contribuye en muchos casos a la disolución de lo ciudadano. A lo que gobernantes (derechas e izquierdas confundidas) y grandes empresas añaden en nombre de la competitividad y del marketing urbano la ostentación arquitectónica, el neomonumentalismo de exportación, que banalizan la ciudad y alienan a los ciudadanos, puesto que en muchos casos esta arquitectura de autor parece destinada a provocar sentimientos de expropiación en vez de la identificación o la emoción integradoras. El sentimiento de desposesión es hoy perceptible en las ciudades metropolitanas. La alienación y la explotación urbanas ya anunciada por joven Engels (en La situación de la clase trabajadora en Inglaterra) en 1844-45 se reproduce hoy a una escala mayor.

La complicidad de los políticos, y nos referimos especialmente a la izquierda institucional, se debe a su debilidad política frente a los actores económicos y sus representantes políticos y en ciertos casos a la debilidad humana ante las tentaciones lucrativas. Pero también, y sobre todo, a la **debilidad intelectual**, el haber olvidado el análisis de clase de la sociedad, el desconocer las nuevas contradicciones del desarrollo urbano promovidas por el capitalismo financiero especulativo global, la incapacidad para aislar el bloque "cementero" local o nacional y en cambio el facilitar las expectativas de las clases populares de participar en las migajas del festín de la burbuja inmobiliaria. Una debilidad culposa pues expertos reconocidos lo habían analizado y habían previsto el fin de la burbuja (por ejemplo J.M. Naredo[186] o el Observatorio Metropolitano de Madrid). Parece obligado referirse, aunque sea de forma muy sintética, a la ciudad y a las regiones metropolitanas, como una realidad contradictoria en la que se dan procesos de acumulación de capital y de explotación y de alienación (o desposesión) social y también de resistencias y reivindicaciones populares.

2. ¿Hay que sentir temor del marxismo?

Si, es lógico el temor pues permite desvelar no solo las injusticias de la ciudad, lo cual es común a cualquier forma de pensamiento medianamente crítico, también nos permite entender el conjunto de mecanismos y de agentes que provocan esta injusticia. Los que proponen la ecuación, que hemos denominado imposible, pretenden resolver la injusticia (los que van de ingenua buena fe, muchos otros simplemente utilizan una retórica legitimadora) pero sin intervenir sobre los causas y sin reconocer los mecanismos

[186] Los autores citados, Augé, Engels y Naredo ya lo han sido anteriormente.

generadores de las desigualdades y exclusiones. Lo cual permite a los analistas "cientificistas" aplicar modelos interpretativos que explican porque los pobres viven en unos lugares y los ricos en otros. Previamente se han obviado o "naturalizado" los mecanismos económicos que generan este tipo de segregación social.

Hay que partir de un hecho: la **urbanización** es uno de los procesos principales de **acumulación de capital**, es decir de desarrollo de la clase capitalista[187]. La llamada revolución urbana de las últimas décadas ha aumentado la cuota acumuladora por medio de la conversión del suelo rústico o expectante en urbanizable y urbano y por medio de la promoción inmobiliaria y la construcción de infraestructuras y edificios. El ciclo inmobiliario resultante genera crisis periódicas como corresponde a la producción de un bien necesario y mercantilizado, es decir que tiende a la sobreproducción respecto a la demanda solvente. El coste de la vivienda en el mercado no es el mismo del Ford T cuyo éxito se basó en definir un precio que los trabajadores industriales pudieran pagar. Las crisis cíclicas del sector inmobiliario desde la segunda guerra mundial hasta los años 80 fueron controladas por medio de las políticas públicas keynesianas que reactivaban el sector de la construcción. El problema se acentuó considerablemente en los últimos 25 años.

La crisis actual que vincula directamente **urbanización y financiarización** es resultado de un juego a tres bandas. Primero: los capitales volátiles han irrumpido con fuerza en los procesos urbanizadores. Segundo: los gobiernos han practicado la desregulación del sector y han permitido la proliferación de productos financieros inviables. Tercero: para ampliar el mercado se ha tendido a buscar cada vez más a posibles clientes en los estratos de bajos ingresos. Resultado: se ha creado un mercado ficticio, insolvente, pero endeudado. En EE.UU. el endeudamiento hipotecario privado se acerca al 50% del total y en España la suma del endeudamiento del "bloque cementero" y de los compradores insolventes superó el 60% total del país. Pero en este caso los bancos protegieron a los grandes promotores o constructores y los gobiernos protegieron a los bancos mediante cuantiosas ayudas y préstamos. Con lo cual la deuda ahora se reparte entre el Estado (los contribuyentes) y la

---

[187] En esta parte nos apoyamos en las obras de Harvey, desde la ya antigua Urbanismo y desigualdad social (1973), The Urbanization of Capital (1985), Espacios de esperanza (2003, original en inglés 2000), The Enigma of Capital and The Crises of Capitalism (2010) y especialmente en un artículo reciente publicado en Socialist Register 2012 The urban roots of financial criss: reclaiming the city for anti-capitalist struggle.
Así como en los conceptos de Marx tal como los utiliza en "El Capital ", Editions Sociales, Paris, 1959.

población de bajos ingresos. Una deuda que equivale en España al PIB. En EE.UU., el otro país más endeudado, es el 50% del PIB.
Como dijo el supermillonario Warren Buffet "en la guerra de clases afortunadamente la mía la está ganando". Podría añadir como dice Harvey "el capitalismo es capaz de construir ciudades pero lo que no puede luego es pagarlas". La pertinencia del análisis de clase no se termina aquí. Los expertos internacionales, como los del Banco Mundial, evalúan el desarrollo urbano en magnitudes monetarias. Por lo tanto a más urbanización extensiva, más especulación del suelo, mas construcciones con independencia de la solvencia del mercancía, más endeudamiento, más "desarrollo urbano". Con lo cual se legitima la desregulación financiera y la urbanización con altos costes sociales y ambientales que ya expusimos al inicio de nuestro trabajo. El resultado es la crisis económica que se extiende a la economía productiva y que reduce de forma traumática la demanda social y las posibilidades de las políticas públicas. Se ha producido una acumulación de capital en el sector financiero y se han acentuado considerablemente las desigualdades sociales. Buffet tiene razón afirma que es una guerra social y que por ahora han ganado.
¿Es pertinente entonces hablar de **lucha de clases** en los territorios urbanos? Evidentemente aunque uno de los contendientes aparezca como más visible y más agresivo y organizado y el otro se exprese mediante resistencias dispersas y sin objetivos unificantes. La ciudad (utilizamos este término para simplificar, aunque nos referimos a los territorios urbanizados o en proceso de serlo y más específicamente a las regiones metropolitanas) es un espacio en el que se produce una parte importante de la **plusvalía** y en consecuencia existe una masa importante de la población que sufre esta expropiación. Los trabajadores asalariados, el ejército de reserva de mano de obra (los inmigrantes), los jóvenes que no consiguen acceder al mercado de trabajo y los desocupados que lo han perdido y gran parte de las clases medias que están perdiendo o no les alcanzan los bienes y servicios propios del "estado del bienestar" (es decir los que cubren derechos considerados universales) son los que generan la plusvalía que se apropian el capital financiero, el bloque "cementero" y en general los capitalistas que externalizan una parte de sus costes y disfrutan de rentas de posición en las zonas más valorizadas de la ciudad. El conjunto de las clases urbanas[188] que sufren la **alienación urbana,** o la **desposesión** de

[188] La obra reciente de Marina Subirats "Barcelona, de la necessitat a la llibertat. Les classes socials al tombant del segle XXI" (L'Avenç 2012) significa un hito importante en la producción

la ciudad que han hecho y hacen cada día reciben un **salario ciudadano o indirecto** en forma de vivienda protegida, de transportes colectivos, de educación y asistencia sanitaria, de equipamientos culturales, de programas sociales, de servicios de protección, de espacios públicos cualificados, etc. Cuando el salario indirecto no cubre satisfactoriamente estos derechos y en cambio financieros, especuladores, promotores, constructores, capitalistas beneficiarios de rentas de posición, etc. obtienen grandes beneficios entonces se puede considerar que la ciudad es hoy un ámbito de **explotación.** Harvey, en el artículo de Socialist Register citado, afirma incluso que actualmente la ciudad es el lugar principal de apropiación capitalista de la plusvalía. El temor al marxismo, por su carácter revelador, es lógico cuando lo expresan las élites dominantes, pero no lo es tanto cuando se ha instalado agresivamente en los medios académicos.[189]

3. La crisis urbana como crisis de la "no-ciudad".

La llamada crisis urbana, como hemos visto, es la crisis de los procesos de urbanización de las regiones metropolitanas y de la transformación excluyente de las áreas centrales de la ciudad. Estas dinámicas se han dado siempre en la ciudad capitalista sin embargo en las últimas décadas se han dado tres cambios importantes. En primer lugar la **financiarización** del desarrollo urbano ha contaminado al conjunto de la sociedad. La famosa distinción entre capitalismo productivo o especulativo (parásito o "fainéant" en la parábola de Saint Simon) ahora es más confusa. Una parte importante de los capitalistas productivos participan también de la especulación[190]. Una participación, directa o indirecta, se ha extendido a la sociedad: la compra de apartamentos o parcelas o de "productos financieros" alcanza incluso a poblaciones de bajos ingresos pues si sus ahorros son escasos las hipotecas son barata. En segundo lugar se ha difundido un conjunto de **falsas creencias** alimentadas por lideres políticos y económicos y los grandes medios de comunicación (véanse los suplementos de "propiedades", "inmobiliarios" o en

---

intelectual sobre la ciudad pues recupera, actualiza e innova el análisis de clase en las regiones metropolitanas.

[189] En muchos centros y departamentos de ciencias sociales hay un rechazo explícito al marxismo. Lo mismo sucede en las comisiones nacionales o europeas de evaluación de proyectos de investigación, como han podido comprobar algunos de los miembros de estas comisiones.

[190] En el texto autobiográfico que acompaña a éste trabajo refiero como en 1979, poco antes de las primeras elecciones locales democráticas, tuve un encuentro con los directivos del Círculo de Economía. Defendí entonces la conveniencia de concertar un proyecto de ciudad de las izquierdas con la "burguesía productiva" y lo definí como una "alianza saintsimoniana". El presidente, Mas Cantí, me dijo que si no fuera que el PSUC se definía como comunista la mitad del comité directivo podría votar por él. Hoy no creo que pudiera repetirse esta situación.

América latina “countries”. “El endeudamiento no tiene importancia” declaró el vicepresidente Cheney que acompañó a Bush II en su presidencia. La creencia que el bien inmobiliario o el suelo solo puede aumentar ha sido compartida por la gran mayoría de la población. Se ha estimulado mediante engaños (la letra pequeña de los contratos) a sectores poco solventes para que participaran en la pirámide inmobiliaria. Los expertos, e incluso los medios académicos, han legitimado un lenguaje tramposo que ha contribuido a crear el ambiente propicio a una carrera hacia el precipicio de muchos y al dinero fácil de unos pocos. Y en tercer lugar la dimisión de los gobiernos nacionales, los organismos internacionales y los bancos centrales de su **función reguladora.** Se ha impuesto, en nombre del neoliberalismo, una desregulación generalizada que ha impedido incluso reaccionar mediante políticas anticíclicas al desarrollo salvaje de la urbanización. Especialmente significativo ha sido la degeneración de las cúpulas políticas de la socialdemocracia que se han convertido en cómplices activos del proceso urbanizador, que han asumido los valores de la derecha más reaccionaria para justificarlo (el discurso securitario, la individualización de la sociedad, el hacer a todo el mundo propietarios, etc.). El resultado ha sido que cuando estalla la crisis ha estallado en el escenario político (institucional) no ha habido ni capacidad crítica, ni propuestas alternativas.

Hay que reconocer también que el marxismo, que podemos considerar la teoría crítica sobre la sociedad y la economía capitalistas, más influyente en el último siglo, se ha centrado principalmente en la acumulación de capital en el proceso de la producción industrial, ha prestado menos atención a los procesos de circulación del capital y ha considerado la temática urbana como un resultado de procesos ajenos a la misma. Evidentemente ha habido numerosas excepciones en el ámbito intelectual, pero la “cuestión urbana” (como titulaba Manuel Castells su libro teórico de orientación marxista) ha sido considerada secundaria por parte de las organizaciones políticas que se reclamaban del marxismo. Sin embargo el mismo Marx, en *El Manifiesto* (con Engels) y especialmente en *El Cap*ital apunta conceptos muy útiles aplicables a la ciudad como la contradicción entre la ciudad como ámbito de **cooperación** entre las clases sociales y como lugar de **acumulación** y de **explotación** mediante la apropiación capitalista de la plusvalía**.** Así mismo sienta las bases del **salario indirecto (**ciudadano) como base de la reproducción social y de la **desposesión** a partir del concepto de **alienación** a la vez psicológica y material.

El análisis expuesto hasta ahora pretende demostrar que la “**ciudad”** actual es un territorio específico y fundamental de la **lucha de clases.** El hecho de que la estructura social se

haya diferenciado respecto a la sociedad industrial constituida a lo largo del siglo XIX y mitad del XX y que el conflicto social anticapitalista sea hoy, potencialmente, tan o más importante de la que se pueda dar en los lugares de trabajo, no significa que no sea lucha de clases. Recordemos la afirmación contundente y premonitaria de Henry Lefebvre: "La revolución será urbana o no será".

4. El derecho a la ciudad como propuesta alternativa.

Las contradicciones generadas por los actuales procesos de urbanización por una parte han llegado a un punto álgido y visible con la actual crisis, en especial en el caso español. Los enormes costes ambientales y sociales eran ya perceptibles: el despilfarro de bienes básicos (suelo, agua, energía), los efectos sobre el calentamiento de la atmósfera, los costes sociales del transporte cotidiano, la segregación y atomización de las poblaciones, el sentimiento colectivo de malestar y de desposesión, etc. A ello se ha añadido la crisis inmobiliaria y de las hipotecas que ha dejado a sectores importantes de la población sin ahorros o sin vivienda, y casi siempre sin lo uno y lo otro. Mientras tanto las periferias aumentan su desolación por la proliferación y diseminación de conjuntos inmobiliarios vacíos, no terminados, abandonados, muertos. Una ruina pública y privada. Como ya dijimos, la pública la pagan los contribuyentes y la privada es propia de sectores populares y en parte medios.

Pero la ciudad conserva su atractivo, su prestigio y su promesa[191]. El atractivo de su oferta densa, variada y estimulante. El prestigio de su historia, de su identidad o valor de marca y de sus éxitos. La promesa de su vocación democrática y universalista, de la esperanza de progreso colectivo e individual, el estímulo de la aventura, del azar, de la sorpresa.[192] Esta imagen de la ciudad obscurece la percepción de la crisis del modelo urbanizador dominante pero al mismo tiempo expresa lo que la ciudad podría ser, la aspiración a una ciudad que responda a los deseos de justicia, libertad y esperanza. Pero esta aspiración a lo que "podría ser" la ciudad debe derivar en un proyecto político capaz de integrar

[191] El reciente y difundido libro de Edward Glaeser: El triunfo de las ciudades (op.cit, 2011) genera confusión. Aunque reconoce algunos coste sociales y especialmente ambientales identificar el éxito con el discurso clasista de los sectores altos y en parte medios que viven con un pie en la ciudad gentrificada o en enclaves cualificados y el otro en el mundo global de Internet y de movilidad multidimensional

[192] En nuestro trabajo nos hemos referido a la ciudad como lugar del azar, de la sorpresa, de los intercmbios no programados, de los descubrimientos no buscados. El lugar de la serendipity como expuso Ascher recuperando el término acuñado por Horacio Walpole en el 1700: La ville c'est les autres. CCI-Centre Pompidou 2007.

demandas diversas de las clases sociales expoliadas de sus derechos teóricos y que se plantee la reversión de los actuales procesos urbanizadores.

El **derecho a la ciudad** tiene la cualidad de integrar los derechos que hemos citado anteriormente: a la vivienda, al espacio público, al acceso a la centralidad, a la movilidad, a la visibilidad en el tejido urbano, a la identidad del lugar, etc. Pero su ejercicio requiere incidir en el proceso de acumulación de capital. Por ejemplo un banco hipotecario público potente, la publificación del suelo urbano y urbanizable, una legislación urbanística y fiscal que yugule la especulación y garantice la mixtura social, etc. Su eficacia dependerá de que se consigan todos a la vez así como nuevos "nuevos derechos" de carácter socio-económico y político como la educación pública y la formación continuada, la renta básica, los mismos derechos políticos y sociales para todos los residentes, etc. Se trata de generar un **salario ciudadano** complejo que reduzca radicalmente la plusvalía generada por la urbanización. Utilizamos el concepto de **derechos ciudadanos** y no "derechos humanos" para vincularlos a los derechos y deberes que configuran el estatuto de ciudadano. La exigencia de derechos es una cuestión clave cuando se vive un cambio de época. Si no se lucha y no se consiguen los nuevos derechos que exige la sociedad actual se produce una regresión democrática. Que es lo que está ocurriendo en la actualidad.

Un proyecto político transformador no se generará en las instituciones políticas aunque algunos sectores pueden ser sensibles a las renovadas demandas que surjan de la sociedad. Tampoco se construirá en los laboratorios de investigación y en los seminarios académicos auque pueden producir ideas que ayuden a definir objetivos y a legitimar las reivindicaciones. Existen movimientos políticos e intelectuales alternativos (globales) como los que combaten la globalización del mundo real en nombre de otro mundo posible. Y los movimientos sociales y culturales de resistencia (locales) que defienden identidades o intereses colectivos legítimos, inicialmente dispersos que pueden agregarse gradualmente en proyectos políticos. Es posible que entre las corrientes más progresistas pero muy minoritarias de la política institucional, los ámbitos de investigación y debate intelectual y los movimientos globales y locales se generen intercambios y transferencias que pueden sentar las bases de un proyecto que sea a la vez realista en su acción cotidiana y radical en sus objetivos.

5. Elogio de la ciudad y el derecho a la belleza.[193]

"La ciudad es la insurrección estética contra la cotidianidad" escribió Henri Lefebvre.

Para algunos que nos ocupamos de la ciudad lo que nos atrae especialmente de ésta es que es el lugar de la libertad conquista y de la aventura posible, individual o colectiva, la multiplicación de los encuentros imprevistos, de los azares insospechados. La ciudad puede sorprendernos en cada esquina (Breton, en *Nad*ja) y allí queremos vivir "per si hi ha una gesta" (Salvat Papasseit, poema *La casa que vull*). La ciudad es vivencia personal y acción colectiva a la vez. Sus plazas y calles y sus edificios emblemáticos son el lugar donde la historia se hace, el muro de Berlín, la plaza Wenceslao de Praga, el Zócalo mexicano, la plaza Tiananmen… Y si miramos a un pasado más lejano el palacio de Petrogrado y las escaleras del Potemkine o la Bastille y el salón del Jeu de Paume junto a la Concorde del Paris revolucionario. Precisamente en este salón se proclamaron Les droits de l'homme "los hombres nacen y se desarrollan libres e iguales". El mito originario de la ciudad es la Torre de Babel, gentes distintas pero iguales, juntas construyendo su "ciudad" como desafío al poder de los dioses, como afirmación de independencia. En la ciudad el héroe es el personaje de Chandler: duro y tierno: "si no fuera duro, señora, no estaría vivo, y si no pudiera ser tierno no merecería estarlo". Porque la libertad se conquista cada día, cada derecho debe ser conquistado y defendido. El ciudadano no nace, se hace, se construye por medio del conflicto, no puede ser sumiso, vivir la ciudad exige una cierta dureza. Pero a la vez la ciudad es lugar de intercambio y de cooperación, de convivencia y de solidaridades, a ciudad es cálida y es el contrapeso a la democracia que es frígida como dijo Dahrendorf[194].

La ciudad, real e imaginaria, la ciudad compacta y heterogénea, se caracteriza por la mezcla de la población y la velocidad de las conexiones que hace posible, es decir que multiplica las interacciones entre actores muy diversos. La ciudad se desnaturaliza cuando un planeamiento tecnocrático impone un zoning separador, cuando la lógica del mercado

---

[193] En ocasión de una misión profesional en la región del ABC, en la periferia de Sao Paulo, una zona de dos millones de habitantes con mayoría proletaria, visité un sector de favelas extremadamente pobre, casi inhabitable a la orilla del río. Se me acercó una señora negra a la que acompañaba su nieta y me preguntó que iba a pasar con ellos. Le dije que a corto plazo se haría una actuación para introducir mejoras indispensables y que luego, en el marco del proyecto, se construirán viviendas cerca, etc. Respuesta, "me lo creo, tengo confianza en el gobierno del municipio (del PT) pero por favor pongan mucha atención a que se haga bien, pues los pobres también tenemos derecho a la belleza".

[194] La democrazia in Europa, Diálogo entre Ralf Dahrendor, François Furet y Bronislaw Geremek, dirigido por Lucio Caracciolo, Laterza, roam-Bari, 1992

produce la segregación social, cuando el espacio público se privatiza o especializa. Sennett en una de sus primeras obras ya alertaba contra los efectos perversos del urbanismo funcionalista y reclamaba una ciudad que fuera lugar de encuentros múltiples entre gentes diferentes. Y el director de urbanismo de la City de Londres exponía en un encuentro internacional que los "pubs" eran el lugar más idóneo para la innovación económica y cultural pues los encuentros informales eran muchas veces los más productivos.[195]

6. La ciudad como metáfora de la democracia y la conflictividad asimétrica

Ciudadanos son los que conviven, libres e iguales, en un territorio dotado de identidad y que se autogobierna. A una pregunta televisiva, imprevista y en directo sobre como definiría el "socialismo" Mitterrand respondió escuetamente: "es la justicia, es la ciudad". La ciudad pues es una metáfora de la democracia y del socialismo entendido como optimización de la democracia, en su doble dimensión individual y social, lírica y épica. La ciudad, como el socialismo, tiene por vocación maximizar la libertad individual en un marco de vida colectiva que minimice las desigualdades. La ciudad humaniza el ideal socialista abstracto, introduce el placer de los sentidos a la racionalidad sistemática, los deseos íntimos de cada uno modulan los proyectos colectivos. Uno, quizás el mayor, reto que tiene la izquierda, es decir el movimiento político que promueve (o debería hacerlo) un desarrollo democrático que construya una sociedad de personas libres e iguales, en un espacio de relaciones de intercambio y cooperación. Hemos expuesto anteriormente, desde el primer capítulo de este trabajo, el proceso de disolución de la ciudad en lo urbano, "reina lo urbano y se disuelve la ciudad" escribe François Choay.[196]

La ciudad como metáfora de la democracia y especialmente de la izquierda nos interesa pues permite enfatizar algo que es común o necesario a ambas: la dimensión sentimental y sensual, cordial y amorosa, individualizadora y cooperativa, plural y homogeneizadora, protectora y securizante, incierta y sorprendente, transgresora y misteriosa. Y también porque vivimos una época en que no es casual que ciudad y izquierda se nos pierdan a la vez, parece como si se disolvieran en el espacio público, en sentido físico y político. Si la

---

195 The uses of disorder: Personal Identity and City Life, New York 1970 (versión castellana, Ediciones Península, 1975). La cita del director de urbanismo del Distrito de la City de Londres se refiere a una intervención en el Seminario de Grandes Ciudades, Centro Cultural San Martín, posteriormente publicado por el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (1997).

196 F.Choay: « Pour une Anthropologie de l'espace", Seuil, Paris, 2006. El texto citado, Règne de l'urbain, mort de la ville incluido en este libro es premonitorio, fue escrito a inicios de los 90 y publicado primero en el catálogo de la Exposición Ville, Art etArchitecture en Europe (1870-1993).

ciudad es el ámbito generador de la innovación y del cambio es en consecuencia el humus en el que la izquierda vive y se desarrolla, en tanto que fuerza con vocación de crear futuros posibles y de promover acciones presentes. La ciudad es a la vez pasado, presente y futuro de la izquierda. Y no tener un proyecto y una acción constante de construcción de la ciudad, que se nos hace y se nos deshace cada día, es un lento suicidio.

Las nuevas regiones metropolitanas cuestionan nuestra idea de ciudad: son vastos territorios de urbanización discontinua, fragmentada en unos casos, difusa en otros, sin límites precisos, con escasos referentes físicos y simbólicos que marquen el territorio, de espacios públicos pobres y sometidos a potentes dinámicas privatizadoras, caracterizada por la segregación social y la especialización funcional a gran escala y por centralidades "gentrificadas" (clasistas) o "museificadas", convertidas en parques temáticos o estratificadas por las ofertas de consumo. Esta ciudad, o "no ciudad" (como diría Marc Augé) es a la vez expresión y reproducción de una sociedad a la vez heterogénea y compartimentada (o "guetizada"), es decir mal cohesionada. Las promesas que conlleva la revolución urbana, la maximización de la autonomía individual especialmente, está solamente al alcance de una minoría. La multiplicación de las ofertas de trabajo, residencia, cultura, formación, ocio, etc., requieren un relativo alto nivel de ingresos y de información así como disponer de un efectivo derecho a la movilidad y a la inserción en redes telemáticas. Las relaciones sociales para una minoría se extienden y son menos dependientes del trabajo y de la residencia, pero para una mayoría se han empobrecido, debido a la precarización del trabajo y el tiempo gastado en la movilidad cotidiana.

Como ya expusimos al final del segundo punto de estas conclusiones la contradicción propia a nuestras sociedades se ha trasladado en gran parte del ámbito de la empresa al del territorio. La contradicción capital-trabajo se manifiesta entre la acumulación capitalista y el salario indirecto, lo cual hace de las políticas públicas (por acción u omisión) el árbitro entre el beneficio (con frecuencia especulativo del capital) y las condiciones de vida o reproducción social de los ciudadanos. Sin embargo esta contradicción aparece confusa por la multiformidad de los objetos o materias que la expresan, tan dispares como la vivienda y la seguridad, el trabajo precario y la inmigración, la protección del medio ambiente o el patrimonio y la movilidad. Una confusión que dificulta la construcción de proyectos simétricos oponibles.

A esta asimetría se añade la derivada de la diversidad de sujetos, con intereses a su vez contradictorios y que difícilmente son capaces de definir un escenario compartido en el que negociar el conflicto (solamente si el conflicto se agudiza y en casos puntuales).

Denominamos esta conflictividad como asimétrica cuando los actores en confrontación no pueden definir objetivos negociables o no están en medida de asumir responsabilidades. Un caso extremo de conflictividad es cuando se da una rebeliones "anómicas" (por ejemplo las protestas de los "banlieusards" de Paris) que en realidad expresan una necesidad de reconocimiento.

Esta problemática afecta a la izquierda, que se encuentra con frecuencia entre y en las distintas partes en conflicto pero que difícilmente puede evitar esta situación puesto que lógicamente está en las instituciones y también representa a la ciudadanía implicada. Pero la cuestión que interesa en este caso no es la complejidad del conflicto sino la debilidad de las políticas de la izquierda institucional en estos casos. Una debilidad que se deriva más de la inconsistencia teórica y la laxitud de los valores morales que del carácter de las personas o las opciones coyunturales de los partidos. Una debilidad de los principios y de los valores que conduce al oportunismo electoral y a la gestión rutinaria. En el capítulo cuarto, segunda parte, de nuestro trabajo analizamos un conjunto de cuestiones conflictivas, que se expresan en ámbitos territoriales de proximidad. Temas que pueden servir como test para evaluar si la izquierda institucional es portadora de un proyecto de futuro más democrático o es simplemente una gestora del presente, con sus progresos adquiridos y sus contradicciones y retrocesos permanentes. Los temas expuestos son los siguientes: la precariedad del trabajo y la formación continuada, la vivienda y el suelo, las infraestructuras y la movilidad y comunicación, la seguridad, la escuela pública y la privada, los servicios públicos colectivos y la inmigración.[197] No son obviamente los únicos desafíos pero sí que todos ellos cuestiones clave, conflictivas que se expresan el los actuales territorios metropolitanos, que confrontan intereses de clase opuestos y que interpelan a los distintos niveles de gobierno.

Una interpelación a la que la izquierda institucional no ha sabido responder, que la derecha ha utilizado para promover políticas regresivas y que finalmente unos y otros han coincidido en ejercer de servidores sumisos del capital. En realidad más que servidores en muchos casos son cómplices activos que forman parte de un bloque social conservador y privilegiado.

---

[197] Esta temática ha sido desarrollada por el autor en un artículo que en versiones algo diferentes ha sido publicado en diversas revistas y libros colectivos. Una de las versiones más completa titulada "La democracia perdida en busca de la ciudad futura" se encuentra en el libro de Habitat International Coalition, a cargo de Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet eds. "Ciudades para todos", editado en castellano, francés e inglés, Santiago de Chile 2010

Un ejemplo es la incapacidad de promover reformas institucionales que reforzarían a las políticas públicas orientadas hacia los intereses populares: legislación electoral, mecanismos de participación ciudadana efectivos, simplificar el entramado de instituciones territoriales (minifundismo municipal, proliferación de entes intermedios), crear gobiernos metropolitanos, etc. En estos casos no son los intereses del capital que impiden estas reformas sino los de una "clase política" que encuentra en esta inflación y esta confusión institucionales la forma de desarrollarse parasitariamente y de asumir las mínimas responsabilidades. Nadie es responsable de nada. De esta forma se facilita la conflictividad asimétrica lo cual genera un importante grado de indefensión de los sectores populares. El discurso de la gobernabilidad es una excusa para no gobernar de verdad. Con lo cual llegamos a la última conclusión: el lenguaje.

7. El lenguaje es acción.

Solo existe aquello que se puede nombrar, lo que no tiene un nombre específico no existe. Desde San Agustín a Lacan muchos pensadores han enfatizado la importancia de aplicar un nombre claro a las cosas. En nuestra época y en nuestro caso en la terminología habitual usada sobre la temática urbana se ha producido la eclosión de un lenguaje confusionario que, sea cual sea la intención de los que los usan, sirve para vender gato por liebre. En el capítulo séptimo de nuestro trabajo dedicamos una parte bastante extensa al tema. En esta conclusión solamente queremos destacar el uso de las palabras como armas de la lucha de clases.

El pensamiento único no es pensamiento, es propaganda ultraconservadora, y si lo fuera tampoco sería único. El pensamiento crítico ha florecido precisamente en la última década aunque gran parte de la clase política y la académica no haya querido enterarse. Y es indispensable para la acción. No practicarlo es hacerse cómplice de las injusticias del mundo actual. El pensamiento utópico está presente en los movimientos sociales y solo los que lo desconocen pueden considerarlo inútil, las utopías no existen para ser realizadas sino para indicar otros caminos, otros mundos posibles. También el pensamiento utópico es acción, es el horizonte que nos anima a andar.

Pero las ciencias sociales académicas y el discurso de los políticos institucionales han asumido el pensamiento único. O la negación de un pensamiento fuerte, como ha difundido la postmodernidad, expresión intelectual de las políticas neoliberales. Se aceptan conceptos tan absurdos como perversos como "la competitividad" de las ciudades, tan confusos como la cohesión social, tan engañosos como los "mercados" o el "Estado de

Derecho", tan equívocos como "globalización", tan prostituidos como "democracia" cuando se aplica únicamente a los aspectos procedimentales. Conceptos utilizados por unos y por otros, que naturalizan lo que son mecanismos y comportamientos sociales. Hoy una de las principales tareas intelectuales es desenmascarar el uso de estos conceptos y muchos más que cumplen funciones similares. Aunque a veces los que los criticamos no podemos o no sabemos evitar usarlos.